



POLITICAS ECONOMICAS Y PRODUCTIVIDAD

EVALUACIÓN DEL IMPACTO EN LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE TITULACION MASIVA DE TIERRAS

Número de Contrato: 522-C-00-00-00203-00
Sometido a: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
(USAID/Honduras)

Este documento ha sido preparado con base en el informe del consultor Sr. Héctor Hevia.

Tegucigalpa, Mayo 2001

El Proyecto PEP es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ejecutado por Chemonics International con la participación de Management Systems International Inc. (MSI); J.E. Austin and Associates (JAA); International Management and Communications Corporation (IMCC); y la Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE).

Proyecto: Políticas Económicas y Productividad (PEP)
Nombre del Informe: **Evaluación del Impacto en Los Beneficiarios del Programa de Titulación Masiva de Tierras**
No. del Contrato: 522-C-00-00-00203-00
No. del Proyecto: 522-0395 (PROPEP)
Presentado por: PEP Project Chemonics International Inc. , Edificio PALIC, Tercer Piso, Avenida República de Chile, Colonia Palmira, Tegucigalpa, Honduras
Telefono: (202) 955-3300
Contacto: Christian Kolar, Project Manager
Correo Electrónico: ckolar@chemonics.net

TABLA DE CONTENIDO

Resumen Ejecutivo		i
SECCION I	INTRODUCCION	1
	A. Objetivos	2
SECCION II	MARCO REFERENCIAL	4
	A. Evolución de la Propiedad en Honduras	4
	B. Titulación de Tierras en Honduras	5
SECCION III	METODOLOGÍA DE TRABAJO	9
SECCION IV	RESULTADOS Y DISCUSIÓN	11
	A. Encuesta a Titulados por el INA	11
	B. Encuesta en Oficinas de los Registros Públicos de la Propiedad Inmueble	16
	C. Entrevistas Estructuradas al Sistema Financiero	17
	D. Observaciones sobre Labor del INA	19
SECCION V	CONCLUSIONES	21
SECCION VI	RECOMENDACIONES	23
ANEXO A	BIBLIOGRAFIA	25

Resumen Ejecutivo

El presente trabajo constituye una evaluación del impacto del Programa de Titulación Masiva de Tierras del INA en los Departamentos de El Paraíso, Intibucá y Ocotepeque. Estos departamentos fueron escogidos por su representatividad del proceso de titulación efectuado hasta la fecha.

En el país no existe evaluación sobre la forma en que el proceso de titulación de tierras está logrando cumplir con los postulados y objetivos principales que para dicho proceso se plantean: contribución a la determinación y ordenamiento de las propiedades rurales (privadas, nacionales, ejidales y de las etnias); desarrollo y fortalecimiento de la seguridad en la tenencia de la tierra ante terceros, y su contribución a la estabilidad social en el sector rural; contribución al desarrollo del mercado formal de tierras rurales de vocación de uso agropecuario y al aumento de las inversiones en éstas; facilitación del acceso de los propietarios al crédito agrícola, tanto para fines operacionales como de inversiones; facilitar la preparación de catastros departamentales que determinen la naturaleza jurídica de la tierra para fines de fortalecimiento de la administración municipal.

La evaluación se efectuó con base a encuestas de terreno de: a) una muestra aleatoria seleccionada entre los productores titulados por el INA entre los años 1990 y 1999; b) levantamiento de la información pertinente en los Registros Públicos de la Propiedad Inmueble; c) entrevistas estructuradas con los responsables de las agencias intermediarias financieras, tales como bancos, cooperativas de ahorro y crédito, ONG's y otras. Las encuestas se realizaron en los meses finales del año 2000.

El análisis de la información recogida en el estudio de los Departamentos seleccionados para la muestra, permite concluir que la titulación de tierras que está efectuando el INA, ciertamente ha hecho posible que se estén logrando los objetivos que para dicha titulación se plantearon desde su iniciación.

En las zonas en que el INA ha efectuado titulación de propiedades se ha ido realizando la determinación y el ordenamiento de las propiedades rurales. Asimismo, los productores titulados perciben que ha aumentado la seguridad de la tenencia de la tierra ante terceros, y que la tierra titulada y registrada les permite darle usos debidamente legalizados, lo que trae consigo mayores fluidez y desarrollo del mercado formal de tierras, y produciendo un mayor grado de estabilidad social en el sector rural.

Asimismo, se confirma que la titulación está produciendo un aumento de las inversiones en las propiedades tituladas, y que los propietarios efectúan mayor número de solicitudes de crédito a los agentes formales de crédito; ello debido, especialmente, a que ahora están en condiciones de entregar garantía hipotecaria sobre sus predios. Sin embargo, la comprobada escasez de adecuado financiamiento para el sector agropecuario se refleja en que pocos productores titulados pueden obtenerlo. Lo anterior se ha visto agravado el año 2000 debido a los malos resultados de las dos últimas temporadas agrícolas.

La presente evaluación también proporcionó información que permite efectuar algunas sugerencias para que el INA pueda mejorar, y hacer más eficiente, el proceso de titulación de tierras que está llevando a cabo.

Adicionalmente, a los directos y positivos logros obtenidos con la titulación de tierras antes mencionados, ésta está haciendo posible completar los catastros departamentales de tierras, contribuyendo así al fortalecimiento de una mejor administración municipal.

SECCION I

Introducción

El propósito de la consultoría lo constituye la Evaluación del Impacto en los Beneficiarios del Programa de Titulación Masiva de Tierras (PTMT) que ejecuta el Instituto Nacional Agrario (INA) de Honduras, en los Departamentos de El Paraíso, Intibucá y Ocotepeque.

En Honduras, en 1983, se efectuó un convenio entre el Gobierno y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para realizar un Proyecto de Titulación de Tierras (PTT), a cargo del Instituto Nacional Agrario (INA). Esta institución debía emitir títulos definitivos de propiedad a favor de los ocupantes de tierras nacionales y ejidales, lo que efectuó en un área de trabajo que comprendió parte de los Departamentos de Santa Bárbara, Comayagua, Copán, Cortés, La Paz, Yoro, El Paraíso y Atlántida.

En 1993 el Gobierno de Honduras obtuvo apoyo financiero de la USAID para continuar con el proceso de titulación de tierras, surgiendo de allí el Programa de Titulación Masiva de Tierras (PTMT). Desde el comienzo del PTT en 1983, y hasta la fecha con el PTMT, el INA ha emitido aproximadamente 150.000 títulos de propiedad, cubriendo una superficie de 1.3 millones de hectáreas.

Apoyado en ciertos cambios que introdujo la Ley de Modernización y Desarrollo Agrícola, el PTMT amplió la cobertura de posibles beneficiarios a ser titulados, e incluyó a productores independientes, a grupos del sector reformado y a las etnias. Cambios importantes fueron la reducción a tres años del tiempo de ocupación pacífica de tierras para optar al título y la reducción a una hectárea de la superficie mínima a titular.

En los años transcurridos desde el comienzo del PTMT en 1993, sólo se han efectuado algunas evaluaciones parciales del impacto que ha tenido dicho programa de titulación en sus beneficiarios directos y en el sector agropecuario en general. En el país no existe evaluación sobre la forma en que el proceso de titulación de tierras está logrando cumplir con los postulados y objetivos principales que para dicho proceso se plantean: contribución a la determinación y ordenamiento de las propiedades rurales (privadas, nacionales, ejidales y de las etnias); desarrollo y fortalecimiento de la seguridad en la tenencia de la tierra ante terceros, y su contribución a la estabilidad social en el sector rural; contribución al desarrollo del mercado formal de tierras rurales de vocación de uso agropecuario y al aumento de las inversiones en éstas; facilitación del acceso de los propietarios al crédito agrícola, tanto para fines operacionales como de inversiones; facilitar la preparación de catastros departamentales que determinen la naturaleza jurídica de la tierra para fines de fortalecimiento de la administración municipal.

La situación anteriormente expuesta, determinó que el PEP decidiera efectuar una evaluación del mencionado impacto en tres Departamentos del país.

Con el proceso de titulación de tierras se persigue contribuir al ordenamiento de la propiedad privada rural, fortalecer las condiciones de seguridad en la tenencia de la tierra, desarrollar el

mercado formal de tierras rurales de vocación agrícola y ganadera, y facilitar el acceso al crédito agrícola por parte de los pequeños y medianos agricultores, con el objetivo de incentivar inversiones productivas de mediano y largo plazo que contribuyan a lograr incrementos sostenidos en la producción y la productividad agrícola. En teoría el proceso de titulación de tierras tendría un efecto positivo sobre la producción y la productividad agrícola si se dan las siguientes condiciones: a) que el beneficiario del título, conforme a sus propios elementos de juicio, se sienta seguro de su condición de propietario y que pueda demostrarlo ante terceros, b) que el sentimiento de seguridad se constituya en un estímulo para incrementar el nivel de inversiones en la finca, c) que se produzca un aumento en las transacciones de compra venta de tierras por mecanismos formales, y d) que la banca privada y demás intermediarios financieros acepten el título de propiedad como garantía para préstamos de corto, mediano y largo plazo destinados a financiar actividades agropecuarias. En este sentido, se hace necesario hacer una evaluación del programa de titulación de tierras para mediar su impacto sobre algunas variables que se consideran claves para el proceso de reactivación del agro.

A pesar de la importancia que tiene el Programa de Titulación de Tierras para ayudar a lograr una mayor seguridad en la tenencia de la tierra, mantener una estabilidad social en el campo, crear condiciones favorables para la inversión y lograr mejoras en la producción y productividad, poco se sabe acerca del impacto del programa a nivel de los beneficiarios. Este estudio busca llenar este vacío y se espera que el mismo arroje recomendaciones importantes para futuras acciones sobre el particular. Adicionalmente, la evaluación permitiría obtener un mejor conocimiento de los problemas que enfrentan los beneficiarios del Programa de Titulación Masiva de Tierras, y ayudaría a que la labor del INA pudiese ser más efectiva.

A. Objetivos

A1. General

Determinar el impacto del Programa de Titulación Masiva de Tierras (PTMT) que ejecuta el INA, a nivel de los beneficiarios del Programa, en los departamentos de Intibucá, Ocotepeque y El Paraíso.

A2. Específicos

- a) Determinar el impacto del proceso de titulación sobre el acceso al crédito por parte de los pequeños y medianos productores beneficiarios del PTMT, en los Departamentos de Intibucá, El Paraíso y Ocotepeque.
- b) Establecer cual es el grado de aceptación y confiabilidad que tiene el título de propiedad como garantía hipotecaria, entre la banca privada y demás intermediarios financieros.
- c) Establecer el tracto sucesivo que han seguido las propiedades tituladas por el INA y que han cambiado de dueño a partir de la vigencia del título de propiedad.
- d) Determinar el impacto del proceso de titulación sobre el mercado formal de tierras.

- e) Determinar, a nivel de las instituciones financieras públicas y privadas, hasta que punto se han tenido que ejecutar garantías de créditos respaldados con títulos de propiedad otorgados por el PTMT.
- f) Determinar cual es la actitud de los beneficiarios del PTMT, respecto a los títulos de propiedad.

La recolección de los datos se llevó a cabo en el período comprendido entre Agosto y Octubre del 2,000.

SECCION II

Marco Referencial

A. Evolucion de la Propiedad en Honduras

La actual estructura de la tenencia de la tierra en Honduras tiene su origen desde los tiempos de la colonización por los españoles. Antes de la conquista la tierra pertenecía a las comunidades indígenas y no existían diferenciaciones en cuanto a la tenencia. Posteriormente, con la llegada de los españoles se inicia un proceso de conquista de tierras en nombre del Rey de España, proceso conocido como “Teoría del Señorío”.

Las tierras del Rey eran entregadas a los conquistadores mediante el “Principio de la Merced”, para estimular la conquista de nuevas provincias. La cantidad de tierras que se otorgaba a cada conquistador guardaba una relación directa con el número de indios conquistado. Para asegurar la disponibilidad de mano de obra para la minería y para la agricultura, los españoles ubicaron a los indígenas en tierras comunales o ejidos. Asimismo, para fortalecer el imperio en América, la corona española buscó captar ingresos a través de la venta de tierras realengas o baldías, dando origen a la expansión de las haciendas o fincas grandes.

Al llegar la independencia, las tierras baldías pasaron a formar las llamadas tierras nacionales o públicas como un patrimonio del estado. A partir de entonces, el gobierno de la República impulsó programas de otorgamiento de tierras, tales como las tierras ejidales asignadas a los municipios y aldeas; las tierras comunales a las etnias y las tierras otorgadas a particulares mediante disposiciones legales.

El estado hondureño reconoció los títulos privados otorgados por la corona española, vendió parte de las tierras nacionales a propietarios privados y transfirió tierras ejidales a las municipalidades, teniéndose como resultado de que en la actualidad existen las siguientes clases de tierras:

Tierras privadas: aquellas cuyo dominio pleno o propiedad ha sido legalmente transferido a personas naturales o jurídicas.

Tierras nacionales: las situadas dentro de los límites territoriales del país y que no han sido legalmente tituladas por el Estado a favor de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

Tierras ejidales rurales: las que la administración ha sido concedida por el Estado a las corporaciones municipales, para su uso y goce de los vecinos;

Tierras fiscales: aquellas cuyo dominio pertenece al Estado y que ha adquirido de terceros por cualquier título traslativo de dominio.

A mediados del presente siglo la población creció rápidamente y la presión por la tierra se incrementó. Las tierras nacionales o “públicas” fueron reclamadas por pequeños agricultores y

muchos de ellos se posesionaron de las mismas, sin haber logrado el reconocimiento jurídico de la propiedad. Como resultado la seguridad sobre la pertenencia de la propiedad quedó sin ser resuelta. Igual sucedió con las municipalidades que habían recibido tierras del estado (ejidos), las cuales entregaron títulos de “Dominio Util” sobre dichas tierras para facilitar el usufructo, pero no otorgaron el derecho a registrarlas como propiedad privada.

En la década del 50 los campesinos se fueron organizando para luchar por una mejor distribución de las tierras que estaban en poder de latifundistas. Este movimiento coincidió con otras acciones similares en varios países latinoamericanos, que dieron origen a programas de reforma agraria.

Los primeros esfuerzos en este sentido en Honduras se iniciaron en 1951, habiéndose beneficiado en los siguientes 10 años a un total de 2,500 familias, en una superficie de aproximadamente 40,000 hectáreas. Posteriormente, con la reunión de Punta del Este la Organización de Estados Americanos (OEA) impulsó los programas de reforma agraria en todos los países y como resultado en Honduras, mediante el Decreto No. 2 de 1962, se oficializó la primera Ley de Reforma Agraria, con el objetivo de proveer tierra a los que no la tenían y a su vez proporcionar servicios (crédito, asistencia técnica, etc.) que le ayudaran a mejorar sus condiciones de vida. En el mismo año, se creó el Instituto Nacional Agrario como institución ejecutora de la reforma agraria. Posteriormente, mediante los Decretos No. 8 de 1972 y No.170 de enero de 1974, se expidieron nuevas leyes sobre el particular.

Los resultados derivados de la aplicación de la reforma agraria en Honduras fueron muy positivos desde el punto de vista social ya que contribuyó a detener un proceso de convulsión social de grandes repercusiones como el presentado en países vecinos. Sin embargo, en el aspecto económico los resultados no fueron muy alentadores ya que en vez de crearse las condiciones para ejecutarla en un corto plazo y con los mecanismos necesarios para garantizar una adecuada producción y productividad de las tierras adjudicadas, se generaron una serie de problemas que han afectado seriamente la economía del país. Particularmente, los patrones de tenencia se vieron poco modificados, se prohibió el arrendamiento de tierras, se limitó la participación de la mujer y se impuso un modelo colectivista de producción que no funcionó. Además, se canalizó la presión para el acceso a la tierra sobre las parcelas privadas existentes, frecuentemente cediendo ante invasiones y no mediante un proceso transparente y formal de expropiación, situación que creó un ambiente de inseguridad a nivel de los inversionistas y de los poseedores de predios privados y de tierras nacionales y ejidales.

B. Titulación de Tierras en Honduras

B1. El Proyecto de Titulación de Tierras (PTT)

A inicios de 1980 la inseguridad en la tenencia recobró gran atención de parte del Gobierno y del Congreso, especialmente debido a la presión ejercida por la Asociación Hondureña de Productores de Café, AHPROCAFE. En septiembre de 1981 se expidió el Decreto No.78, el cual modificó la Ley de Reforma Agraria (Decreto No.170 de 1974), ya que mientras dicha Ley prohibía el otorgamiento de títulos a parcelas menores de cinco (5) hectáreas, el Decreto 78 permitía titular parcelas de una hasta 200 hectáreas, si estaban sembradas de café. Además, la

nueva regulación permitía el otorgamiento de título en dominio pleno, aun cuando el agricultor no hubiese terminado de pagar la tierra.

El Proyecto de Titulación de Tierras (PTT) fue firmado por el Gobierno de Honduras y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en Agosto 30 de 1982 y surgió como una acción encaminadas a impulsar la aplicación del decreto No.78 y a titular otros predios que estuviesen dentro de los rangos especificados por la Ley de Reforma Agraria (5 a 50 hectáreas). El PTT buscó incrementar la producción de alimentos, el empleo y los ingresos de los habitantes del área rural mediante la expansión de los beneficios de la propiedad privada a los pequeños productores. La meta del proyecto fue beneficiar a 40,000 familias.

Un aspecto importante que introdujo el PTT fue la titulación a las Unidades Agrícolas Familiares o parcelas individuales, ya que hasta ese entonces la mayor parte de los esfuerzos estuvieron concentrados en los grupos del sector reformado.

Las actividades principales del proyecto fueron: a) Promoción e identificación de los beneficiarios elegibles; b) Delineación y Mapeo y c) Titulación y Registro. Los departamentos atendidos fueron Santa Bárbara, Copán, Cortés, Comayagua, La Paz, El Paraíso y Yoro. El departamento de Atlántida fue incluido para la delineación y mapeo en 1989.

El PTT originalmente debería haber terminado en Agosto 29 de 1987 pero fue extendido dos veces, habiendo finalizado en Diciembre 31 de 1990. El total de títulos otorgados por el Proyecto fue de 40,288 con una superficie cubierta de 330,424 hectáreas. El número de predios delineados en tierras nacionales y ejidales fue de 330,424. Un total de 9,576 títulos fueron otorgados a mujeres.

Dos evaluaciones sobre el PTT han sido llevadas a cabo. La primera de ellas fue realizada por el Centro de Tenencia de la Tierra de la Universidad de Wisconsin. Cubrió el período Septiembre de 1982 a Abril de 1986 y se enfocó principalmente a responder preguntas operativas relacionadas con el mecanismo de titulación. Los resultados mostraron el impacto de la campaña promocional; la capacidad institucional desarrollada por el INA y la DEC para manejar los insumos requeridos para la producción y distribución de títulos y la necesidad de reducir la meta inicial del proyecto de 75,000 a 40,000 títulos. La segunda evaluación fue realizada también por el Land Tenure Center y cubrió toda la vida del proyecto. El propósito en este caso fue cuantificar los efectos de la titulación en el acceso al crédito, los patrones de producción y la inversión en predios titulados, ingresos provenientes de la parcela y mercado de tierras. La evaluación recomendó la continuación del apoyo para las actividades de titulación y la reducción del tamaño de predio que podía ser titulado de cinco a una hectárea, aspecto que posteriormente fue aceptado e incorporado en la Ley de Modernización del Sector Agrícola (LDMSA).

Las principales lecciones derivadas del PTT podrían resumirse así:

- La necesidad de disponer de un apropiado marco legal para la titulación. Dos terceras partes de las parcelas delineadas estaban en el rango de una a cinco hectáreas pero no pudieron ser tituladas debido a prohibiciones existentes sobre el particular.

- La necesidad de un adecuado control de calidad cuando se emplean las técnicas de delineación y mapeo con base en fotografía aérea y la importancia crítica de la capacitación a los delineadores.
- El valor adicionado a la tierra que ha sido titulada.
- La importancia de las actividades promocionales a través de medios masivos, para obtener una recepción positiva del Programa a nivel de los beneficiarios, Falck (1992).

Al finalizar el PTT en agosto de 1990 el INA continuó impulsando la titulación de tierras, especialmente en los departamentos de El Paraíso y de Atlántida, pero debido a problemas de falta de financiamiento no se continuaron las actividades de delineación y de mapeo.

Como resultado del cambio de Gobierno y otros factores colaterales, se produjo un éxodo de personal capacitado y consecuentemente el debilitamiento del programa de titulación en general fué muy notorio, situación que repercutió directamente en la cantidad de títulos otorgados durante el período. En 1990 se entregaron 20 títulos a grupos del sector reformado, con una área de 9,741 hectáreas. Entre 1991 y 1993 se titularon 257 grupos, con una superficie de 53,122.6 hectáreas.

En lo que a titulación individual se refiere, en el período considerado se otorgaron un total de 13,883 títulos, los cuales alcanzaron una superficie de 239,963 hectáreas. El promedio anual de títulos otorgados fué de 3,470, habiéndose presentado una significativa reducción en los años 1992 y 1993, cuando sólo se produjeron 1,223 y 1,999 títulos, respectivamente.

B2. El Programa de Titulación Masiva del INA (PTMT)

En base a la experiencia desarrollada en la ejecución del PTT y de las actividades subsiguientes de titulación, el INA solicitó el apoyo de USAID para llevar a cabo el Programa de Titulación Masiva de Tierras (PTMT), el cual busca convertir en legítimos propietarios a miles de campesinos que han ocupado de manera pacífica por más de tres años tierras nacionales y ejidales.

El PTMT se inició en abril de 1994 con la firma de una carta de ejecución entre el Gobierno de Honduras y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) mediante la cual se autorizó un desembolso parcial de Lps.4,487,030 para el financiamiento de su primera fase en los departamentos catastrados por el PTT y para la medición de las tierras de las tribus indígenas de Yoro. Posteriormente, en marzo 14 de 1995, se firmó la Carta de Ejecución mediante la cual se autorizó el desembolso de LPs.19,235,298 para el PTMT.

El Programa de Titulación Masiva (PTMT) ha sido muy exitoso, especialmente en lo que a cumplimiento de metas se refiere. En el Cuadro 1 se presenta el avance de la titulación de tierras. Las acciones principales que han permitido incrementar la producción de títulos incluyen: a) autofinanciamiento del Programa; b) evaluación interna del funcionamiento del PTMT; c) desconcentración y simplificación del proceso de titulación; d) reforzamiento de la promoción y capacitación del personal; e) establecimiento de mecanismos internos de monitoreo y supervisión; f) utilización de nuevas tecnologías catastrales y privatización de la actividad

catastral; g) mejoramiento del sistema de manejo de información del programa y h) la búsqueda de solución a problemas que limitan la titulación de tierras, desde el punto de vista legal.

**INSTITUTO NACIONAL AGRARIO
RESUMEN DE AVANCE EN LA TITULACION DE
TIERRAS DEL SECTOR INDIVIDUAL**

AÑO	TITULOS EMITIDOS	HECTAREAS TITULADAS
1983	4,052	20,146
1984	10,064	58,268
1985	2,928	17,112
1986	3,386	22,878
1987	5,812	58,890
1988	3,489	37,769
1989	4,135	42,968
1990	6,440	74,394
1991	4,221	51,340
1992	1,223	19,237
1993	1,999	94,992
1994	3,607	93,498
1995	9,463	95,519
1996	26,000	184,377
1997	20,092	121,866
1998	20,055	83,221
1999	22,040	90,279
2000	16,042	55,172
Ene-Mar- 2001	1,779	8,124
TOTAL	166,827	1,230,050

SECCION III

Metodología de Trabajo

Los tres Departamentos escogidos por el PEP para efectuar el estudio fueron El Paraíso, Intibucá y Ocotepeque., los cuales presentan diversos escenarios económicos, culturales y ambientales. Su representatividad del proceso de titulación ejecutado en el país está dado especialmente por concentrar entre los tres más del 27% (40.675 títulos) del total de 149.272 títulos emitidos por el INA hasta fines de 1999. Del total anterior el Departamento de El Paraíso representa el 49.8% de los títulos, Intibucá el 27.9% y Ocotepeque el 22.3%.

No se consideraron para este estudio otros Departamentos importantes como Yoro, Comayagua y Cortés, por estar trabajando en ellos el Proyecto PAAR del Banco Mundial, ni Olancho por estar actualmente (desde 1998) en proceso de titulación. Santa Bárbara fue descartado por haber ya efectuado en él un estudio el Land Tenure Center.

El Departamento de El Paraíso, con un área aproximada de 200 km², es el departamento de mayor producción de café en el país. En el valle se siembran tabaco y granos básicos y existe una importante ganadería de leche. En él se titularon las áreas nacionales y ejidales del Valle de Jamastrán.

El Departamento de Intibucá presenta la característica de ser una región montañosa, con una meseta de altura de aproximadamente 140 km², y el Valle de Otoro con 110 km² aproximadamente. Por sus variedades de clima tiene una amplia gama de cultivos, que van desde café y frutales de altura a hortalizas, ganadería y granos básicos.

Los grupos étnicos del Departamento fueron titulados en forma mixta; dentro de una reserva Lenca se tituló por el PTMT en forma individual -pagando sus parcelas- a los que así lo deseaban. Aquellos que quisieron continuar en forma comunal se les tituló en esta forma, sin costo.

El Departamento de Ocotepeque se caracteriza por tener mayoritariamente parcelas agrícolas pequeñas, en el rango de 1 a 10 has., cultivadas de café y frutales de altura en la parte montañosa, y hortalizas y ganadería en el Valle de Sesenti. La población apoyó decididamente la titulación, ahora ya terminada, de tierras nacionales y ejidales

Las actividades realizadas para efectuar la evaluación en los tres Departamentos seleccionados fueron:

- Encuesta de terreno a una muestra aleatoria seleccionada entre los productores titulados por el INA entre los años 1990 y 1999.
- Levantamiento de la información pertinente en los Registros Públicos de la Propiedad Inmueble (RPPI), contenida en los Tomos Especiales del INA de los años 1990 a 1999, y de la contenida en los Tomos Generales de los años 1990, 1995 y 1999.

- Entrevistas estructuradas con los responsables de las agencias intermediarias financieras tales como bancos, cooperativas de ahorro y crédito, ONGs, y otras de proyectos específicos.
- Preparación del banco de datos con la información recogida. Los datos fueron procesados mediante el uso del SPSS (Paquete Estadístico para Ciencias Sociales). Se utilizaron distribuciones de frecuencia, porcentajes, y cruces entre variables. Un análisis estadístico mas profundo será llevado a cabo posteriormente.

SECCION IV

Resultados y Discusión

A. Encuesta a Titulados por el INA

La encuesta se realizó a una muestra aleatoria de 473 productores titulados por el INA, distribuidos por Departamento, Municipio y Aldea. Se encuestaron 207 en el Departamento de El Paraíso (44%), 141 en Intibucá (30%) y 125 en Ocotepeque (26%).

La encuesta de campo se dividió en siete Secciones las que, como sus enunciados indican, comprenden los aspectos relevantes para evaluar el impacto de la titulación en el mercado de tierras, en las inversiones en la propiedad del titulado, en su acceso al crédito y en su seguridad jurídica como propietario legal:

- A1. Datos Generales. Caracterización de los Entrevistados
- A2. Titulación y Mercado de Tierras
- A3. Titulación e Inversiones en la Propiedad
- A4. Titulación y Crédito
- A5. Titulación y Seguridad Jurídica de la Tierra
- A6. Titulación y Razones para Efectuarla

A1. Datos Generales: Caracterización de los Entrevistados

La información recopilada en esta Sección permite obtener una visión general y la caracterización de los propietarios encuestados.

Del total de los 473 titulados entrevistados el 67.2% corresponde a hombres y el 32.6% a mujeres, con edades, ambos, entre menos de 30 y hasta 50 años el 66%, y el 34% de más de 50 años.

El 51.6% de los hombres y el 53.2% de las mujeres tienen educación primaria total o parcial; y el 44.0% de los primeros y el 40.3% de las mujeres no tienen educación alguna. Educación secundaria, total o parcial, la tienen en porcentajes similares, 2.5% y 2.6% respectivamente. En educación superior el 3.9% de las mujeres la tiene, contra el 1.9% de los hombres.

El promedio de hectáreas tituladas corresponde en el Departamento del Paraíso a 10.7 ha/hombre y a 5.3 ha/mujer; en el de Intibucá a 3.5ha/hombre y 1.9 ha/mujer; en el de Ocotepeque 3.3 ha/hombre y 3.1 ha/mujer. En los dos primeros departamentos es casi de 2:1 la relación para hombre y mujer.

Al momento de la encuesta el 81.0% de los productores tenía su título de propiedad a mano; el 11.2% no lo tenía, y expresaban no contar con éste “por tener la propiedad hipotecada”, y al 5.9% el INA no se lo había entregado. Conviene señalar que es costumbre que los productores titulados entreguen físicamente el título original de dominio de su propiedad como garantía de

crédito, estimando que con ello la propiedad queda hipotecada, en circunstancia que el agente crediticio sólo lo guarda en su poder, como garantía, sin registrar una hipoteca.

El 74.2% de los productores informaron haber comprado su parcela al contado, el 22.6% a crédito y el 3.2% bajo la forma “Especial” (compra al contado que se materializa al momento de la entrega del título registrado). Las compras al contado varían entre 84.8% en Ocotepeque, 72.9% en El Paraíso y a 66.7% en Intibucá. De las parcelas compradas a crédito el 53.8% informó que ya la terminó de pagar, el 18.8% que la está pagando y el 26.5% que está en mora. Ésta última situación varía de 34.6% en El Paraíso, 23.9% en Intibucá y 10.5% en Ocotepeque. Asimismo, en El Paraíso el 44.4% expresó que no tenía dinero para cancelar su deuda; el 27.8% que el INA no le cobraba y otro 22.2% informó no saber dónde pagar o que no había reclamado su título. En el extremo opuesto, en Ocotepeque los que estaban en mora indicaron que era porque el INA no les cobraba.

Con respecto a la caracterización de los productores de acuerdo a los cultivos realizados en sus parcelas, el promedio de hectáreas cultivadas por titulado fue de 5.3 en El Paraíso, 1.7 en Intibucá y 2.0 en Ocotepeque, con un promedio general de 3.3 has. por productor. El porcentaje de área cultivada en comparación con el total de hectáreas tituladas fue bastante similar en los tres Departamentos, con 55.4%, 54.4% y 58.0% respectivamente.

Existen diferencias importantes en la cantidad de hectáreas cultivadas por los hombres en comparación con las cultivadas por las mujeres: en El Paraíso 6.4 has. vs. 2.5; 1.9 vs. 1.3 en Intibucá; 2.4 vs. 1.1 en Ocotepeque.

El principal cultivo anual, en los tres Departamentos, lo constituye el maíz, con el 40.6%, y los frijoles con el 2.3%. No efectuaban cultivos anuales el restante 57.1% de los productores.

Con respecto a cultivos permanentes, cultivan café en El Paraíso el 80.7% de los titulados, el 76.0% en Ocotepeque y el 46.1% en Intibucá. Pastos, caña de azúcar, plátanos o guineos se cultivan en pequeñas proporciones. La explotación de sólo café la efectúan el 48.2% de los titulados, y el 18.4% cultiva solamente maíz; la combinación de café y maíz la realizan el 19.7% de los entrevistados

En total el 97.5% de los títulos están registrados en los RPPI; en el departamento de El Paraíso el 96.6%, en Intibucá el 97.9% y en Ocotepeque el 98.4%. Los títulos no registrados corresponderían a títulos entregados antes que el INA resolviera entregarlos registrados (según la Carta de Ejecución # 2 del 29.04.94), y las razones para no tenerlos registrados son que “No sabe dónde se registra”, “No es necesario” o “Es muy costoso”.

De la información recogida, para los años 1990 a 1999, se desprende que el 82.0% de los encuestados fueron titulados entre los años 1995 a 1998; el 6.3% el año 1999; el 6.1% el año 1991; el restante porcentaje, 5.6% se distribuye en los años 1990, 1992, 1993 y 1994.

A2. Titulación y Mercado de Tierras

Con el fin de medir el impacto de los programas de titulación en la mayor legalización, seguridad y fluidez del mercado de tierras y su contribución a la estabilidad social en el sector rural, a los productores encuestados se les preguntó sobre sus ventas y alquiler de tierras (parciales o

totales), precios de los mismos, inscripciones de mejoras en los RPPI, en las situaciones de antes y después de la titulación

En números absolutos las Ventas y Arriendos de tierras de los encuestados (parciales o totales), antes y después de la titulación, son bajos. En el caso de Ventas realizadas Antes alcanzan a 12 vs. 17 Después (2.5% vs. 3.6% de los encuestados); en el caso de Arriendos 22 vs. 30 (4.7% vs. 6.3%).

Por Departamentos, en El Paraíso subieron de 5 a 11 las ventas y de 9 a 14 los arriendos, parciales o totales. En Intibucá las ventas bajaron de 4 a 3, y los arriendos subieron de 5 a 10. En Ocotepeque las ventas se mantuvieron en 3, y los arriendos bajaron de 8 a 6.

El análisis por género indica que son los hombres los que han aumentado el número de operaciones, entre Antes y Después de la titulación. Las mujeres demuestran ser menos proclives a vender o arrendar, en forma parcial o total, sus tierras. En ambos casos, antes y después, el número de ventas y arriendos son insignificantes, 1.

Los cambios en las modalidades de Tierras a Medias, Contratos de Producción, Préstamos de Tierras, demuestran ser también insignificantes.

La estimación de los encuestados respecto a los precios nominales de la hectárea de tierra, Antes y Después de la titulación, es que los precios se han duplicado. En El Paraíso habrían subido 166%, en Intibucá 107%, en Ocotepeque 65%.

Al efectuar el análisis por tipos de tierras (planas, onduladas, quebradas) en que habitan los productores entrevistados, la tendencia positiva de los precios, antes y después de la titulación, es similar a la indicada en el párrafo anterior.

La Inscripción de Mejoras en los RPPI después de la titulación, fue de 31% a 39% en los tres Departamentos (35.5% promedio), lo que, aunque en aumento, se percibe cómo bajo dados los beneficios que ella trae a los productores, en especial por su influencia en el incremento de los avalúos de las propiedades efectuados por los agentes crediticios.

A3. Titulación e Inversiones en la Propiedad

En esta Sección se recogió información para analizar comparativamente la influencia que ha tenido la titulación en los niveles de inversión efectuados por los productores, Antes y Después de dicha titulación.

El porcentaje de cambio en inversiones, en el total de la muestra, fue de 11.6%. Los mayores aumentos se produjeron en inversiones en nivelación de suelos 62.5%, en beneficios 33.3%, en pastos mejorados 30.4%, y en cultivos permanentes y conservación de suelos, en 16.8% y 15.6%, respectivamente.

La frecuencia del total de las inversiones, detalladas en el cuestionario, subió 35.9% en el Departamento de Intibucá, 6.6% en El Paraíso y 1.9% en Ocotepeque.

Por Departamento, en Intibucá subieron todos los tipos de inversión en su frecuencia, siendo las mayores alzas porcentuales en Pastos Mejorados, 100.0%; en Construcción de Cercas, 52.8%; en Cultivos Permanente, 47.1%, y en Construcción de Vivienda, 34.2%.

En El Paraíso, los tres tipos de inversiones que más subieron fueron las efectuadas en Nivelación de Suelos, 100.0%; en Construcción de Beneficio, 36.4%, y en Pastos Mejorados, 30.4%. Las que bajaron fueron Construcción de Vivienda, 23.9%; Construcción de Cercas, 8.2%. En el Departamento de Ocotepeque hubo un incremento 33.3% en Nivelación de Tierra, y en Conservación de Suelos 2.5%. Por el contrario, hubo bajas en Mejoramiento de Pastos, 14.3%, y en Cultivos Permanentes 5.6%.

Los aumentos más notorios en las Inversiones en Conservación de Suelos y de Protección del Medio Ambiente fueron en Terrazas, 62.5%, Barreras Vivas, 35.2% y Curvas de Nivel, 35.0%.

Con respecto al área sembrada, ella acusa una disminución de 16.9 % promedio, con alzas en caña de azúcar, frijoles y hortalizas; y disminuciones en maíz, café y pastos.

A4. Titulación y Crédito

El objetivo de esta Sección fue recoger información para evaluar el probable impacto positivo que la titulación de tierras tiene en la solicitud y en el acceso al crédito por parte de los propietarios, dado que el título registrado de propiedad constituiría la mejor garantía, vía hipoteca, para los agentes crediticios.

En el agregado de los tres Departamentos las solicitudes de crédito aumentaron de 112 a 173 (54.5%), siendo el mayor aumento el de Intibucá, 96.3%, seguido por El Paraíso con el 65.3% y por Ocotepeque con el 8.3%.

Entre los agentes financieros del sector formal a los cuales se solicitaron créditos, el mayor cambio positivo se produjo en las cooperativas de ahorro y crédito con un aumento del 107.7%, y en la banca comercial con uno del 102.9%. BANADESA disminuyó su recepción de solicitudes de 35 a 26.

Por otra parte, en el sector informal las solicitudes a prestamistas y comerciantes se mantienen casi igual, y aumentando fuertemente las solicitudes a Programas de Desarrollo y ONG's, de 1 a 9.

Al analizar por Departamento la información recogida, se mantienen las tendencias de los cambios indicadas para el agregado de los tres Departamentos.

El tipo de garantía mayormente exigido por los agentes crediticios es el título de propiedad, que aumentó de 70 a 345 casos (392.9%), entre Antes y Después de la titulación. Todos los demás tipos de garantía disminuyeron, salvo el mínimo aumento de 5 a 6 casos de Cartas de Venta de Ganado. Asimismo, el 85.6% de los productores encuestados manifestó conocer que el título de propiedad del INA era aceptado como garantía por los agentes financieros, siendo los bancos comerciales quienes más lo exigen y aceptan.

Sólo 13 (2.7%) de los productores encuestados dieron razones por las cuales el título no es aceptado como garantía, y, en su mayor parte, éstas indican desconocimiento del empleo del título como tal.

A5. Titulación y Seguridad Jurídica de la Tierra

En esta Sección se recoge información sobre la aceptación del título registrado de la propiedad titulada para trámites legales, Antes y Después de la titulación.

Los mayores aumentos en el uso legal del título registrado se dan en Garantía para Crédito, con un aumento de 85 a 164 casos, y en su uso en la Compra/Venta de Tierras, 7 a 16 casos. Al mismo tiempo, en Después, aparece su empleo para efectuar Contratos de Alquiler y Dar en Herencia a Familiares En todos los demás casos indicados en la encuesta su uso ha disminuido, entre Antes y Después de la titulación.

A6. Titulación y razones para efectuarla

Esta Sección recoge la información sobre las razones que tuvieron los titulados para titular sus tierras, y los beneficios que ellos perciben por haberla efectuado.

En el agregado de los tres Departamentos las razones principales de los productores para titular su tierra fueron: Sentirse Dueño de la Tierra con el 88.8%; Usar el Título como Garantía con el 40.4%; Evitar Conflictos con Vecinos con el 14.2%; Dar en Herencia a la Familia con el 12.7%; Hacer Inversiones Permanentes con el 6.1%. El resto de las razones listadas tienen una frecuencia bastante menor y, mayoritariamente, ellas tienen relación con la calidad de la labor desarrollada por el INA.

Respecto a los beneficios que los productores encuestados perciben, el 46.9% de ellos indica que la Tierra Aumentó de Precio; el 31.5% que Ha Obtenido Crédito; el 21.4% que Límites se Respetan por Vecinos; el 20.9% indica que no percibe Ningún Beneficio; Ha Dado en Herencia y La Tierra le Sirve como Aval fue indicado por el 5.9%. Poder Inscribir las Mejoras fue mencionado por el 3.0% de los encuestados. Asimismo, si se analizan las cifras por Departamento la priorización de los beneficios, en general, se mantiene.

Por otra parte, el 97.0% de los encuestados expresan que recomendarían a otros productores obtener del INA la titulación de sus tierras. El 88.6% lo recomienda para Ser Dueños de la Tierra; el 35.5% para poder Solicitar Créditos; el 22.4% porque Aumenta el Valor de la Tierra, y el 12.7% para Asegurar el Futuro de la Familia.

Aunque el impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles debe pagarse esté o no titulado el bien raíz, en el agregado de los tres Departamentos sólo el 62.4% de los encuestados lo pagaba Antes de la titulación. Después de la titulación el 68.3% manifiesta hacerlo, lo cual representa un aumento del 9.5% de la recaudación municipal por este concepto.

En cuanto al pago del referido impuesto Municipal existe una diferencia apreciable tanto entre Departamentos como entre Antes y Después de la titulación. Mientras en Ocoatepeque el 83.2% de los 207 encuestados informó haberlo pagado Antes, en El Paraíso lo hacía el 66.7%, y en

Intibucá sólo el 37.6% manifestó haberlo hecho. En la situación Después, el que subió más fue Intibucá, con el 32.1% de aumento (a 49.7% de la recaudación), seguido por El Paraíso con el 5.1% (a 70.1%) y, luego, por Ocotepeque con el 3.9% de aumento (a 86.4% de recaudación).

B. Encuesta en Oficinas de los Registros Públicos de la Propiedad Inmueble (RPPI)

La información recogida en esta Sección permite comparar las tendencias de ocurrencia en las anotaciones de los asientos registrados de las propiedades rurales de los productores titulados por el INA (registradas en los Tomos Especiales del INA) y las de los propietarios rurales en general (Tomos Generales, que no incluyen a los titulados por el INA).

Para ello, en las visitas efectuadas a los RPPI y de las revisiones de los Tomos de los RPPI, se determinó con los señores Registradores cuales eran los asientos más representativos para comparar las referidas tendencias de ocurrencia en las anotaciones de: 1. Venta/Compra (total o parcial) de Tierras, 2. Hipoteca, 3. Remate, 4. Alquiler, 5. Venta de Madera, 6. Herencia, 7. Mejoras, 8. Prohibición, 9. Embargos y 10. Fianzas. En el caso de los Tomos Generales, dadas la gran cantidad y los diferentes tipos de asientos que se registran, sólo se tomaron aquellos de los años 1990, 1995 y 1999 de las propiedades rurales. En aquel de los Tomos Especiales se tomaron todos los años desde su apertura en cada Departamento, siendo los más antiguos los del año 1990.

Se comparan solamente las tendencias de los asientos registrados, pues las cantidades absolutas registradas en ambos Tomos no son comparables, dados los muy diferentes universos y data de los propietarios que tienen ambas. Algo similar ocurre en la comparación porcentual de la información, pues la base para efectuarla parte de 0 en los Tomos Especiales del INA.

El comportamiento del registro de asientos tanto en los Tomos Especiales como en los Tomos Generales de cada Departamento, entre los años 1990 a 1999 es errático. Ello confirma que su ocurrencia depende de muy diferentes factores, desde las condiciones o bondad del año agrícola, la situación económica de los propietarios y del país, la disponibilidad de crédito u otros.

En ambos casos, en los cuatro registros con mayor número de asientos (Venta/Compra, Hipotecas, Herencia, Mejoras) la tendencia es de su aumento entre ambas fechas, salvo para Herencia en los Tomos Generales, que se mantiene.

En el caso de los Tomos Generales el asiento con mayores aumentos es el de Registro de Mejoras, seguido por Venta de Tierras y luego de Hipotecas.

En los Tomos Especiales del INA el orden es primero Hipotecas, seguido de Mejoras, y luego Venta/Compra. Herencia, por no tener registro de asiento el año 1990 y tener 18 el año 1999, no se consideró. Si se compara el año 1995 con 1999 quedaría en el cuarto lugar.

El comportamiento del registro de asientos tanto en los Tomos Especiales como en los Tomos Generales de cada Departamento, es errático. Muy diferentes razones dan cuenta de ello. En ambos Tomos, los cuatro registros con mayor número de asientos Venta/Compra, Hipotecas, Herencia y Mejoras indican una tendencia de aumento entre ambas fechas, salvo para Herencia en los Tomos Generales, que mantiene el número de anotaciones.

En los Tomos Generales el asiento con mayores aumentos es el de Registro de Mejoras, seguido por Venta de Tierras y luego de Hipotecas. En los Tomos Especiales del INA el orden es primero Hipotecas, seguido de Mejoras, y luego Venta/Compra.

C. Entrevistas Estructuradas al Sistema Financiero

Se realizaron en cada Departamento entrevistas estructuradas a diversos agentes del sistema financiero, con el objetivo de recabar su percepción sobre la importancia que ellos dan a que sus clientes rurales, actuales o futuros, tengan títulos de dominio de sus propiedades registrados en los RPPI, que les sirvan para garantizar, vía hipoteca, los créditos u otras operaciones financieras que ellos deseen realizar.

En los tres Departamentos se efectuaron entrevistas con los gerentes o los ejecutivos encargados de crédito de Bancos comerciales, Cooperativas de Ahorro y Crédito, Agencias de Desarrollo, ONG's, Asociaciones de Productores y otros.

Con respecto a la política crediticia de la institución respecto a captar y a tener como clientes a productores agropecuarios, todas las instituciones manifiestan tener interés en ello y, dependiendo de la zona, dirigen sus préstamos hacia determinados rubros de producción. Al mismo tiempo manifiestan que, actualmente, están dando más importancia al sector comercio y de PYME's, los cuales históricamente tienen menores riesgos que el sector agropecuario.

Lo anterior fue recientemente comprobado por el fenómeno del temporal Mitch. La morosidad en el pago de los créditos antes de su ocurrencia era entre 2 a 3.5%; el año 1999 subió a más del 10% y, en algunas agencias, a más del 30%.

En general, no están entregando nuevos créditos el año agrícola 2000, sino que solamente están readecuando las deudas en mora, causadas en parte por efectos del Mitch y en parte por los malos años agrícolas anteriores.

Salvo casos muy especiales, todas las instituciones exigen garantía hipotecaria sobre el predio del productor agropecuario solicitante de crédito y piden, también, que él tenga registradas las mejoras. Dependiendo del solicitante y del monto del crédito a veces solicitan garantía hipotecaria sobre otra propiedad urbana, avales de terceros que puedan constituir garantía hipotecaria, o avales solidarios.

Las tasas de interés cobradas dependen de si son fondos usados propios o de programas especiales. Los intereses cobrados por las instituciones variaban, al momento de la encuesta, entre el 28-36% anual, dependiendo del origen de los fondos empleados. Algunos bancos están aplicando el Decreto de Reestructuración de Deudas (# 28/200) y, para casos del sector agropecuario, cobran un interés del 19%.

De la información proporcionada por los responsables de las instituciones entrevistados las colocaciones en el sector agropecuario fluctúan entre el 20-40% del total de las colocaciones. En zonas cafetaleras este cultivo alcanza a más del 20% de las colocaciones; el comercio entre el 20-50% y, el saldo, va a vivienda, transporte, industria.

En el caso de la política crediticia seguida respecto a los productores agropecuarios titulados por INA, los ejecutivos manifiestan tener interés en trabajar con ellos, y que no los discriminan negativamente.

Al aceptar una solicitud de crédito el agente financiero efectúa la tasación de la propiedad del solicitante y luego, si aprueba en principio el crédito, exige como garantía la 1ª. hipoteca sobre el bien raíz y, asimismo, exige que la propiedad tenga registradas las mejoras.

Si la propiedad estuviera hipotecada a favor del INA, exigen que el cliente efectúe los trámites para que el INA pase a tener la 2ª. hipoteca. Algunas instituciones, cuando el solicitante no ha efectuado el cambio en el RPPI de la 1ª a 2ª hipoteca en favor del INA, incluyen en el préstamo solicitado el dinero suficiente para que el demandante del crédito cancele la deuda pendiente por tierra que tiene con el INA y luego efectúe el alzamiento de la hipoteca.

Lo usual es que sólo den créditos de corto plazo a los productores titulados por el INA, especialmente para financiar las faenas de cosecha. Muy pocas veces les dan para insumos o pago de mano de obra extra familiar.

Las cooperativas solamente dan crédito a sus socios; las cafetaleras hasta L10.000 por socio. Las agencias especializadas en el sector agropecuario emplean hasta el 90% de los fondos disponibles en el sector agrícola y, en el cafetalero, hasta el 80-85% de éste. Algunas tienen techos-topes, que pueden ir de L 2.000-2.500/Mz para granos básicos y de L 3.000/Mz para café.

Salvo contadas excepciones, este año 2000 las instituciones no están aceptando nuevos clientes ni dando nuevos créditos; sólo están readecuando a dos o tres años los créditos en mora. Ello confirma, en este caso de los propietarios titulados por el INA, lo que se mencionó respecto al mayor riesgo del sector agropecuario como tal. La alta mora ha sido causada por los dos últimos malos años agrícolas, situación agravada enormemente por el efecto adicional del temporal Mitch. Por otra parte, debido a las mayores precauciones que han tomado para otorgar créditos después del Mitch, este año 2000 esperan terminar con una morosidad bastante más baja.

Pocas instituciones usan sus fondos propios para dar crédito a los pequeños propietarios, las más usan fondos de programas especiales. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito sí usan fondos propios, y también algunas líneas crediticias especiales adicionales.

Ciertas Agencias de Desarrollo, e incluso algunas sucursales de entidades bancarias, toman como garantía los títulos o escrituras de las propiedades de los pequeños propietarios, pero no les exigen hipotecarlas, y las mantienen en su poder solamente en custodia. Otras, con el fin de poder entregar créditos individuales, constituyen con dicho objeto grupos de productores solidarios.

Por otra parte, algunas instituciones, luego de otorgar los créditos, les dan seguimiento y asesoría técnica a los asociados. Asimismo, otras en conjunto con APROHCAFE, IHCAFE e INFOP les entregan diferentes tipos de capacitación.

Todas las instituciones indican que el financiamiento crediticio para el sector agropecuario es muy escaso, y que lo es aún más para los pequeños propietarios.

D. Observaciones sobre Labor del INA

De las respuestas dadas por los productores titulados, RPPI, agentes crediticios, cooperativas y otros, como asimismo de las conversaciones de los encuestadores con ellos, se pudo obtener valiosa información y crítica constructiva sobre la labor de titulación que realiza el INA. Ello permite efectuar algunas observaciones que esta institución podría tomar en consideración con el objeto de aumentar su eficiencia en la labor de titulación que está realizando.

1. El INA debe entregar a la brevedad los títulos registrados de propiedad que los productores manifiestan no haber recibido. Asimismo, informar a los propietarios de títulos no registrados sobre la inmediata necesidad y la forma en que deben efectuar dicho registro.
2. Informar en sus campañas de titulación sobre la necesidad y conveniencia de registrar las mejoras efectuadas en la propiedad.
3. Poner al día su cartera de deudores, aclarar y solucionar las discrepancias que existan con los titulados respecto a sus deudas. Aclarar y solucionar los problemas que los titulados manifiestan de no saber donde cancelar dichas deudas al INA, reclamar sus títulos y otros problemas similares.
4. Informar sobre la necesidad y la forma de alzar las hipotecas a favor del INA que mantienen los títulos de propiedades ya pagados, totalmente, por sus propietarios.
5. Solucionar los problemas que tienen los productores con los títulos que contienen ciertas prohibiciones, tales como hipoteca a favor del INA habiendo sido ellos cancelados al contado, o limitaciones con respecto al uso del “vuelo forestal” de su propiedad y que sería de competencia de COHDEFOR.
6. Informar a los propietarios titulados, al RPPI, agentes financieros y a otros que corresponda, sobre la disposición legal que transforma, de oficio, la 1ª hipoteca a favor del INA en 2ª hipoteca a su favor.
7. Analizar y efectuar proposiciones de solución a la autoridad competente, para que ella resuelva, sobre la forma de solucionar el grave problema de deudas morosas de los productores con el INA, que son de muy inferiores montos que el costo de efectuar su cobranza.

8. Estudiar y resolver sobre la alternativa de traspasar a las Municipalidades las acreencias del INA por deudas con los beneficiarios titulados. Ellas tendrían mayor interés inmediato y medios más apropiados para cobrarlas.

SECCION V

Conclusiones

El análisis de la información recogida en el estudio de los Departamentos seleccionados para la muestra, permite concluir que la titulación de tierras que está efectuando el INA, ciertamente ha hecho posible que se estén logrando los objetivos que para dicha titulación se plantearon desde su iniciación.

Es así como se ha ido efectuando la determinación y el ordenamiento de las propiedades rurales en las zonas en que el INA ha realizado titulación.

Las respuestas de los productores titulados entrevistados indican claramente que ellos perciben que ha aumentado la seguridad de la tenencia de la tierra ante terceros, y que la tierra titulada y registrada les permite darle usos debidamente legalizados, cosa que, como en los casos de dar en herencia, de su arriendo o venta (de parte o del total) antes no podían realizar. Ello trae consigo mayor fluidez y desarrollo del mercado formal de tierras que, a medida que transcurran más años desde la titulación, se irán acentuando. Ello es básico para ir alcanzando mayores grados de estabilidad social en el sector rural.

Asimismo, se confirma que se está produciendo un aumento de las inversiones en las propiedades tituladas. En cada una de las diferentes zonas, el destino y cuantía de éstas adquieren distintas y particulares características, de acuerdo a las realidades, expectativas y disponibilidades económicas y técnicas de los productores.

Con respecto a la influencia de la titulación en el acceso de los propietarios titulados al crédito proporcionado por agentes formales de crédito, se comprueba una clara tendencia positiva en solicitarlo, debido, especialmente, a que ahora están en condiciones de entregar garantía hipotecaria de sus predios Sin embargo, la comprobada escasez de adecuado financiamiento para el sector agropecuario -tanto para crédito operacional como para inversiones-, se refleja en que pocos productores titulados pueden obtenerlo. Más aún, en el año 2000, debido a los dos últimos malos años agrícolas, las posibilidades de obtener nuevos créditos operacionales fueron muy escasas. Los agentes financieros estuvieron mayoritariamente dedicados a reprogramar los créditos en mora de los productores.

Todos los responsables entrevistados manifestaron interés en trabajar con el sector de productores titulados por el INA y que no los discriminan negativamente. Al mismo tiempo reconocen que los fondos dedicados al sector agropecuario son escasos debido, especialmente, a su alto riesgo de colocación.

En general, solamente créditos para cosechar se entregan a los pequeños productores agropecuarios. El año 2000 no están aceptando nuevos clientes, y no están dando nuevos créditos a los antiguos, sino que readecuando sus créditos morosos, que son consecuencia de los dos malos años agrícolas pasados, y que fueron agravados por el temporal Mitch.

Para conceder un crédito a un titulado todas las instituciones, salvo contadas excepciones, exigen como garantía la 1ª. Hipoteca de la propiedad, y que ésta tenga registradas las mejoras. Algunas instituciones financian al propietario titulado para que cancele las cuotas pendientes de su compra de tierra, con el fin de que él pueda efectuar el alzamiento de la hipoteca que está a favor del INA.

Salvo las Cooperativas de Ahorro y Crédito y ciertas agencias bancarias, las instituciones no usan fondos propios para dar crédito a los pequeños propietarios; las más usan fondos de programas especiales. Las cooperativas solamente dan crédito a sus socios.

Adicionalmente, a los directos y positivos logros obtenidos con la titulación de tierras antes mencionados, ésta está haciendo posible completar los catastros departamentales de tierras, contribuyendo así al fortalecimiento de una mejor administración municipal.

Recomendaciones

Del estudio realizado se derivan las siguientes recomendaciones:

- Mejorar y hacer mas eficiente el proceso de titulación de tierras del INA a través de las siguientes acciones:
 1. El INA debe entregar a la brevedad los títulos registrados de propiedad que los productores manifiestan no haber recibido. Asimismo, informar a los propietarios de títulos no registrados sobre la inmediata necesidad y la forma en que deben efectuar dicho registro.
 2. Informar en sus campañas de titulación sobre la necesidad y conveniencia de registrar las mejoras efectuadas en la propiedad.
 3. Poner al día su cartera de deudores, aclarar y solucionar las discrepancias que existan con los titulados respecto a sus deudas. Aclarar y solucionar los problemas que los titulados manifiestan de no saber donde cancelar dichas deudas al INA, reclamar sus títulos y otros problemas similares.
 4. Informar sobre la necesidad y la forma de alzar las hipotecas a favor del INA que mantienen los títulos de propiedades ya pagados, totalmente, por sus propietarios.
 5. Solucionar los problemas que tienen los productores con los títulos que contienen ciertas prohibiciones, tales como hipoteca a favor del INA habiendo sido ellos cancelados al contado, o limitaciones con respecto al uso del “vuelo forestal” de su propiedad y que sería de competencia de COHDEFOR.
 6. Informar a los propietarios titulados, al RPPI, agentes financieros y a otros que corresponda, sobre la disposición legal que transforma, de oficio, la 1ª hipoteca a favor del INA en 2ª hipoteca a su favor.
 7. Analizar y efectuar proposiciones de solución a la autoridad competente, para que ella resuelva, sobre la forma de solucionar el grave problema de deudas morosas de los productores con el INA, que son de muy inferiores montos que el costo de efectuar su cobranza.
 8. Estudiar y resolver sobre la alternativa de traspasar a las Municipalidades las acreencias del INA por deudas con los beneficiarios titulados. Ellas tendrían mayor interés inmediato y medios más apropiados para cobrarlas.

- Estudiar con con mayor profundidad en futuras investigaciones el impacto de la titulación en las inversiones a nivel de finca y en el desarrollo de un mercado formal de tierras. Igualmente, se recomienda estudiar las condicionantes positivas que han hecho posible una mayor inversión en ciertas zonas, con el objeto que ellas pudiesen ser replicadas en otras zonas que mantienen graves deficiencias de ella.

ANEXO A

Bibliografía

- Calvo, E. 1996. Diseño de una Estrategia Catastral Nacional. Proyecto para el Desarrollo de Políticas Agrícolas de Honduras (PRODEPAH). Tegucigalpa, Honduras.
- Falck, Emil. 1992. Honduras Small Farmer Titling Project: Close Out Report. United States Agency for International Development (USAID/H). Tegucigalpa, Honduras.
- Hendrix, E. Steven. 1993. Property Law Innovation in Latin America with Recommendations. University of Wisconsin, Land Tenure Center. Madison, Wisconsin. 65 p.
- López, Ramón. 1995. Land Titles and Farm Productivity in Honduras. University of Maryland, Department of Agricultural and Resource Economics. Maryland, USA. 49 p. (Not published).
- Jones, E.; E. Nesman; M.Seligson and J. Vaughn. 1984. Baseline Survey of the Honduran Small Farmer Titling Project. Development Associates, Inc. 99 p.
- Muñoz, M. 1997. Titulación de Tierras en Honduras. Proyecto para el Desarrollo de Políticas Agrícolas de Honduras (PRODEPAH). Tegucigalpa, Honduras. 32 p.
- Peña, B. y M. Muñoz. 1996. Sondeo sobre Seguridad en la Tenencia de la Tierra. Proyecto para el Desarrollo de Políticas Agrícolas (PRODEPAH). Tegucigalpa, Honduras. 56 p.
- Rubén, Raúl. 1991. El Problema Agrario en Honduras. CEDON. Tegucigalpa, Honduras.