

IICA



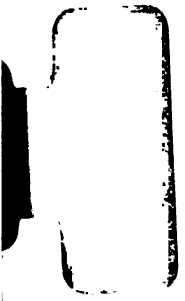
ANALISIS DE LAS POLITICAS

DIFERENCIADAS PARA EL

DESARROLLO RURAL

ESTUDIO DE CASO PARA HONDURAS

PROGRAMA DE ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO RURAL



2012



**ANALISIS DE LAS POLITICAS DIFERENCIADAS
PARA EL DESARROLLO RURAL**

ESTUDIO DE CASO PARA HONDURAS

CONSULTOR:

JOSE LUIS CORRALES

TEGUCIGALPA, HONDURAS

MAYO 1989

11CD
E1A C823 ~
~~BT~~

~~00000000~~
00005740

11CA
E50
718

INDICE

Página

INTRODUCCION	
II. CONTEXTO ECONOMICO Y SOCIAL DEL SECTOR CAMPE- SINO Y DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES	
1. Caracterización General del País y su E- conomía	1
1.1 Situación demográfica	2
1.2 Comportamiento de la Economía y del Sector Agropecuario, 1979/87	2
1.3 Grado de Cumplimiento de las Políti- cas Sectoriales	14
2. Caracterización y Origen del Sector Cam- pesino y de los Pequeños Productores	24
2.1 Caracterización del Sector Campesino y de los Pequeños Productores	24
2.2 La Disponibilidad del Recurso Tierra y Condiciones de Vida del Sector Campesino y de los Pequeños Produc- tores	27
II. DOS MARCOS DE POLITICA ECONOMICA GENERAL Y SU EXPRESION EN LAS POLITICAS MACROECONOMICAS, PERIODO 1974/88	38
1. Los Marcos Generales	38

	Página
2. Política Monetaria y Crediticia	43
3. Política Cambiaria	48
4. Política Fiscal y de Ingresos	51
5. Política Arancelaria	54
III. ANALISIS DE LAS POLITICAS Y PROGRAMAS DE DE-	
SARROLLO RURAL	58
1. La Política de Reforma Agraria. Sub-Per-	
riodo 1973-79	58
1.1 La Instrumentalización de la Reforma	
Agraria	59
1.1.1 El Plan de Reforma Agraria y	
su Marco Legal	59
1.1.2 La Ejecución del Plan de Re-	
forma Agraria y su Incidencia	
en el Desarrollo Rural	64
2. Los Proyectos de Desarrollo Multisecto-	
rial, Sub-Periodo 1980-88	110
2.1 Contexto Global	110
2.2 Los Proyectos Multisectoriales y el	
Sector Campesino	111
2.3 El Proyecto de Desarrollo Rural In-	
tegrado de la Región Occidental	115
2.3.1 Causas que dan Origen al Pro-	
yecto	115

	Página
2.3.2 Descripción del Proyecto	118
2.3.3 Caracterización de la Población de las Zonas del Proyecto	123
2.3.4 Caracterización de la Economía de la Región	129
2.3.5 Estructuras y Relaciones de Poder en la Región	137
2.3.6 Recursos Asignados	139
2.3.7 Organización Institucional	140
2.3.8 Metodología de Trabajo en Distintas Etapas del Trabajo	145
2.3.9 Efectos e Impactos de la Ejecución del Proyecto	149
IV. RECOMENDACIONES PARA LA DEFINICION E INSTRUMENTACION DE UNA POLITICA DIFERENCIADA PARA EL DESARROLLO RURAL	168
1. Condiciones Minimas para la Política Diferenciada	168
2. Recomendaciones para Políticas Diferenciadas del Desarrollo Rural	171
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

El presente documento es producto de un trabajo de investigación orientado al análisis de experiencias seleccionadas de Desarrollo Rural ocurridas en el país durante el periodo comprendido entre 1973 y 1988; y en ese contexto examinar la existencia para cada caso de políticas diferenciadas. Por otra parte, el trabajo tiene el propósito de identificar en el marco de las políticas globales que orientan la economía hondureña, los "espacios" para políticas diferenciadas para el desarrollo rural.

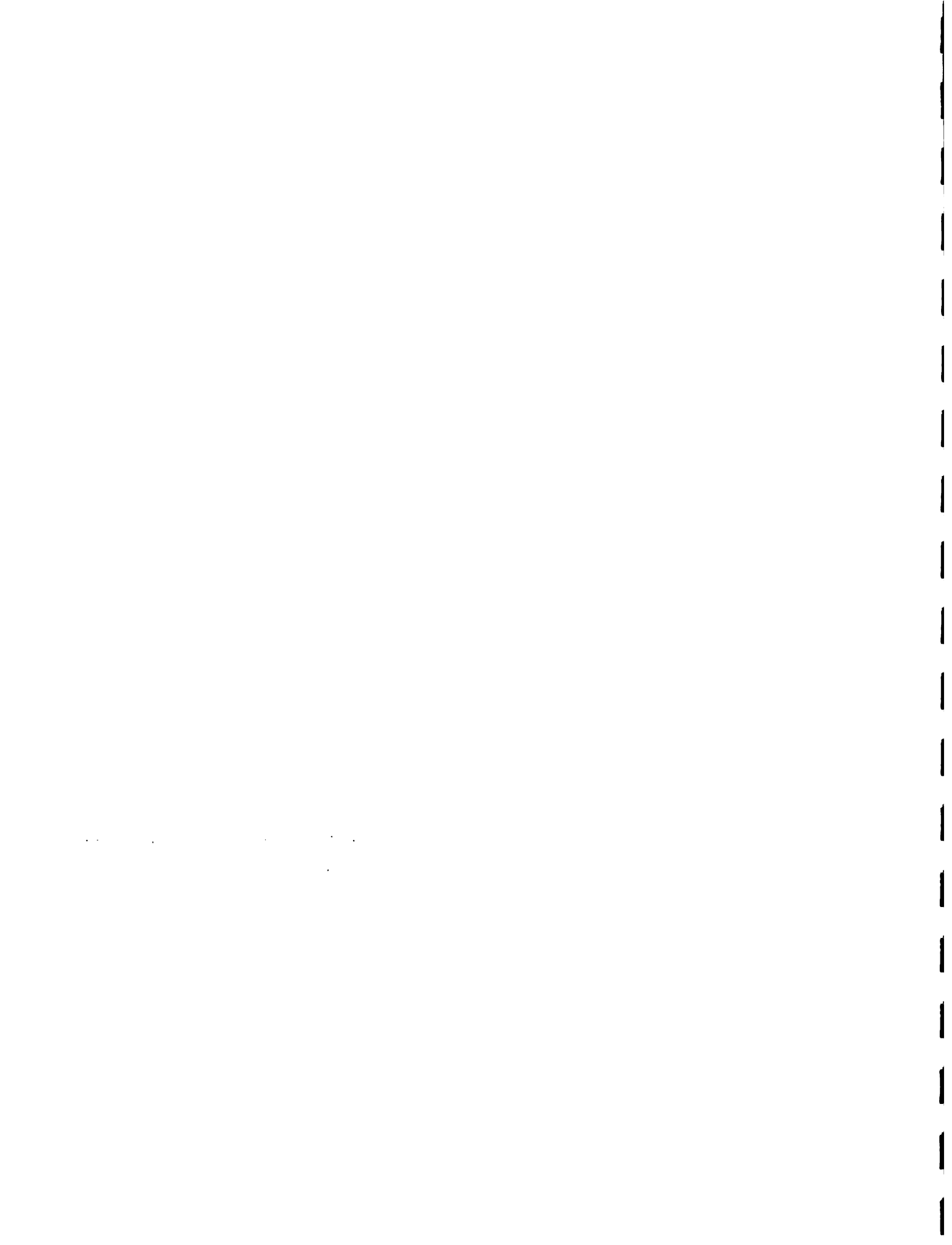
El documento comprende cuatro capítulos. El primero expone brevemente el contexto socioeconómico y social del sector campesino y de los pequeños productores, en dos apartados: uno que explica las características generales del país y el comportamiento de su economía y el otro que caracteriza y define el origen de este sector. El segundo capítulo contiene una síntesis de los dos marcos de política general que se sucedieron en el periodo indicado y su experiencia en las políticas macroeconómicas aplicadas en Honduras durante el mismo periodo. Al respecto, en este capítulo se incluyen las políticas monetarias y crediticia, cambiaria, fiscal, de ingresos y arancelaria. El tercer capítulo presenta un análisis de las políticas y programas más representativos del desarrollo rural nacional que tuvieron vigencia durante el periodo bajo análisis; específicamente se analizan la política de Reforma Agraria (1973-79) y los proyectos de desarrollo multisectorial (1980-88) en el contexto de los dos modelos de política económica que dieron sustento a ambas modalidades de desarrollo rural. El último

capitulo se esfuerza en presentar un análisis de las condiciones económico-sociales mínimas para una política diferenciada para el desarrollo rural en el marco de las políticas económicas vigentes; y finalmente se presentan algunas recomendaciones como elementos a considerar en la definición e instrumentación de una política diferenciada para el desarrollo rural.

HONDURAS

Extensión territorial (Km2)					112.088
Población: Total 1986 (40.4% urbana)					4.513.940
Tasa anual de crecimiento demográfico (1970-85)					3.2
Natalidad (1983)					44.0
Mortalidad general por mil habitantes (1983)					8.3
Mortalidad infantil por mil nacidos vivos (1983)					78.6
Años de expectativa de vida al nacer (1983)					62.0
Porcentaje de alfabetismo (1982)					59.7
Fuerza de trabajo por sectores (1985)					(Porcentajes)
Agricultura					53.0
Minería					5.0
Manufactura					13.0
Construcción					4.0
Otros					25.0
	1982	1983	1984	1985	1986
Producción real					(Tasas de crecimiento)
PIB total	-2.6	1.1	3.5	2.7	3.0
Sector agropecuario	-1.7	2.1	1.1	1.9	1.6
Sector minero	20.0	8.3	6.4	7.2	-4.5
Sector manufacturero	-3.6	5.1	3.6	2.4	1.6
Sector construcción	25.9	-5.3	-4.3	-0.9	-8.3
Gobierno Central					(Porcentaje del PIB)
Ingresos Corrientes	13.6	13.4	15.1	15.6	15.7
Gastos corrientes	15.3	16.5	16.7	17.7	18.0
Ahorro corriente	-1.7	-3.1	-1.6	-2.1	-2.3
Gastos de capital	8.2	7.3	9.8	7.3	5.0
Deficit o superávit	-9.9	-9.9	-9.5	-7.7	-5.6
Financiamiento interno	5.0	4.8	2.8	3.2	3.0
Moneda, precios y salarios					(Tasas de crecimiento)
Credito interno	9.3	19.8	9.5	9.1	7.0
Público	2.4	44.7	6.0	1.6	3.2
Privado	11.3	13.1	10.8	11.5	6.2
Oferta Monetaria (M1)	10.7	14.3	4.1	1.4	8.6
Precios al consumidor (promedio anual)	9.0	8.3	4.7	3.4	4.4
Salario real	-9.1	-8.5	-4.7	-4.7	-4.4
Tipo de cambio					(Promedios del año)
Tasa oficial (moneda nacional por dólar)	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Indice del cambio efectivo real (1980 = 100)	90.0	84.8	83.1	84.1	82.2
Terminos de intercambio (Indice 1980 = 100)	82.6	93.0	96.0	76.0	95.0
Balanza de pagos					(Millones de dólares)
Saldo en cuenta corriente	-215.1	-225.5	-298.4	-217.5	-155.3
Balanza de mercancías	-4.0	-66.5	-133.9	-74.0	-1.2
Exportaciones de bienes (FOB)	637.4	694.2	745.7	805.0	900.9
Importaciones de bienes (FOB)	641.4	760.7	879.6	879.0	902.1
Balanza de servicios netos	-239.3	-203.4	-244.6	-267.0	-263.1
Transferencias	28.2	44.5	80.1	123.5	129.0
Cuenta de capital (neto)	176.7	155.6	342.6	263.4	192.6
Variación de reservas (- = aumento)	43.3	47.2	-10.6	-11.1	-37.3
Deuda pública externa					(Millones de dólares)
Deuda desembolsada	1.390.5	1.614.3	1.859.9	2.178.4	2.304.0
Servicio de la deuda efectivamente pagada	148.9	120.8	129.9	170.5	201.0
Intereses de la deuda/exportaciones de bienes y SNF	13.4	10.5	9.4	10.1	11.4

FUENTE: Informe Económico BID, 1987.



I. Contexto Económico y Social del Sector Campesino y de los Pequeños Productores.

1. Caracterización General del País y su Economía

Honduras se encuentra localizada en el istmo centroamericano y tiene fronteras al Norte con el Mar Caribe o de las Antillas; al Sur con la República de El Salvador; al Este con la República de Nicaragua; y al Oeste con la República de Guatemala.

Tiene una superficie territorial de 112.088 Kms². que equivalen a 11.208.800 de hectáreas; la mayor parte de la tierra tiene vocación forestal, sin embargo se dispone de más de 3 millones de hectáreas de uso agrícola y ganadero que están lejos de ser bien aprovechados. La superficie explotada con cultivos anuales cubre unas 414 mil hectáreas, los cultivos permanentes unas 220 mil hectáreas y las factor cultivado unas 735 mil hectáreas. En resumen, las tierras cultivables solamente están siendo aprovechadas en un 35%; el área restante son tierras no cultivadas y constituyen las tierras potencialmente disponibles, los pastos naturales, las tierras en descanso y una superficie no definida que en su conjunto representan el 65% de las tierras aptas para ser cultivadas.1/

1/ "Uso potencial de la tierra". Parte V. Honduras, para, 1967 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, FAO, No. AT-2234.

1.1 Situación Demográfica

La población hondureña en 1985 se estimó en 4.3 millones de habitantes; su crecimiento medio fue de 3.5% anual en el periodo 1982/85 y su densidad promedio de 39 habitantes por kilómetro cuadrado.

La tasa de natalidad se estima en 45.1% por mil habitantes, con un promedio de hijos de 6.5, que resulta superior en la zona rural. La tasa de mortalidad asciende a 10.8 por mil habitantes y está influida notoriamente por la infantil, particularmente en las zonas rurales.

La población se distribuye entre un 57.9% rural y un 42.1% urbana, observándose en los últimos años una migración progresiva del campo a las ciudades debido a la falta de ocupación en las áreas rurales y a la atracción en busca de empleo ejercida por las principales ciudades. Se estima que la migración neta representa el 66% del incremento de la población urbana, principalmente en Tegucigalpa y San Pedro Sula.

1.2 Comportamiento de la Economía y del Sector Agropecuario, 1979/87.

En los últimos diez años, el comportamiento de la economía hondureña ha experimentado periodos caracterizados por condiciones significativas diferentes. Estas etapas reflejan las características estructurales de la economía y su alto grado de apertura, cuya combinación afecta sensiblemente el desenvolvimiento de algunas variables internas de tipo económico y social a razón de los cambios

en los mercados internacionales.

Es así que, en la primera etapa comprendida entre 1976 y 1979, la economía experimentó un crecimiento sostenido (8.5% anual real), debido a los altos precios del café, a la expansión de los volúmenes exportables, al dinamismo de las economías industrializadas, y la alta disponibilidad de recursos externos, y al considerable incremento en la inversión pública y privada.

Los efectos de este auge tuvieron un impacto positivo al crecer el producto interno bruto real per cápita en un 4.7% anual y el consumo per cápita en alrededor de 2.0% anual.

Asimismo, el sector agrícola alcanzó incrementos de 7.2% anual, basados en una recuperación de la producción bananera, después de los daños ocasionados por el huracán Fifi en 1974; a la ampliación del área sembrada de producción de café de azúcar; y a la reactivación generalizada en otros rubros de producción, gracias al apoyo financiero estatal otorgado a la actividad primaria y a la ampliación de la capacidad de procesamiento agroindustrial.

El proceso de desarrollo industrial mantuvo características similares a las de los años sesenta y primera mitad de la década de los setenta. Las actividades continuaron caracterizándose por su alta dependencia de materias primas importadas y la escasa o nula integración con otras ramas de la actividad productiva.

El crecimiento de 9.2% experimentado por la actividad industrial en el periodo, respondió a las oportunidades de aprovechamiento de un mercado interno que se originó con los convenios bilaterales de intercambio con la mayoría de los países centroamericanos. Ante esta demanda de bienes, la inversión privada se vio alentada y registró incrementos anuales reales de alrededor del 12%.

El sector público jugó un papel protagónico al aumentar la inversión pública (17.5% de crecimiento anual) en la ampliación de la red de carreteras, transmisión eléctrica e instalaciones portuarias; además, se expandió la frontera agrícola, con inversiones en las plantaciones de palma africana, cítricos y en vías de comunicación para el Valle del Aguán; también se extendieron los servicios de salud y educación.

Finalmente, respecto a este periodo, se debe destacar que el fuerte incremento del gasto público no sólo permitió la ampliación de la infraestructura social básica y la mayor cobertura de servicios, sino que se constituyó en una importante fuente de demanda interna y de estímulos a la iniciativa privada nacional, con amplios efectos multiplicadores sobre el conjunto de la actividad económica.

En la segunda mitad del periodo, de análisis (1980-85), se manifiesta como rasgo dominante la pérdida constante del dinamismo económico acompañado de una creciente expansión de desempleo como consecuencia de la contracción de la demanda regional e internacional, la disminución del flujo de financiamiento externo, la

calda de los términos de intercambio. A la par los problemas político-sociales de la región ocasionaron una fuga de capitales y una disminución de la inversión privada.

En efecto, entre 1980 y 1985, el producto interno bruto creció apenas a un 0.9% anual, lo cual aunado al alto crecimiento de la población (superior al 3%) ha conducido a un fuerte deterioro de las condiciones de vida de la misma, sobre todo aquella de escasos recursos económicos. En tanto, los desequilibrios macroeconómicos financieros se manifestaron de manera sobresaliente en este periodo como las expresiones más evidentes de la crisis: en 1980 el déficit comercial se duplicó respecto al año anterior y el saldo negativo del balance en cuenta corriente aumentó un 65%; mientras entre 1982 y 1983 el déficit fiscal con respecto al PIB pasó de 10.7 al 16.7%.

Por otro lado, la producción agrícola apenas creció anualmente a un ritmo de 2.1% tasa menor que el crecimiento de la población, con lo cual no se pudo abastecer satisfactoriamente la demanda interna de alimentos.

Subyacen en este comportamiento las condiciones climáticas adversas que afectaron la producción de banano, algodón caña de azúcar y granos básicos; el continuo descenso de los precios internacionales de la carne, el tabaco, el algodón y la madera; los altos costos financieros, y las dificultades para obtener financiamiento de largo plazo, que desde hace varios años desalientan las inversiones en el

sector, así como las expectativas de escasa rentabilidad de las inversiones y el alza relativa y creciente de los fertilizantes y demás agroquímicos. En consecuencia, la producción exportable se contrajo no obstante el fuerte incremento en la de café; también disminuyó la producción de granos de consumo interno esencial, lo cual repercutió negativamente sobre el abastecimiento temporal y los precios.

Por consiguiente, el gobierno amplió su política de apoyo fiscal, principalmente por medio de subsidios (a la carne y al algodón), y en algunos casos mediante reducciones a la tributación (café y banano). Además disminuyó la tasa de interés de los fondos especiales para el desarrollo agropecuario y para la comercialización de productos agrícolas.

Durante 1986 descendió sustancialmente el apoyo crediticio estatal al sector. En el primer semestre, los préstamos concedidos y los desembolsos se contrajeron 15% y 20%, respectivamente; así, la cobertura crediticia a los agricultores del país de parte del del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) que atraviesa una crítica situación financiera disminuyó de 1% a 7%. La recuperación de empréstitos menguó considerablemente y la cartera en mora alcanzó niveles sin precedentes, debido a que aumentaron los vencimientos de créditos o cafetaleros, algodoneros y productores de granos básicos. Adicionalmente, BANADESA experimentó falta de capital de trabajo y se sobregiraron sus cuentas con el Banco Central. Estos problemas

afectaron sobre todo a los agricultores medianos y pequeños, así como a los beneficiarios de la reforma agraria, y limitaron la política de fomento a la producción de granos básicos que durante varios años había impulsado el gobierno. El financiamiento del resto del sistema bancario se envió 12% orientándose principalmente al banano, así como al café, al tabaco y a la caña de azúcar.^{2/} El crédito privado compensó así en cierta medida, la reducción en el crédito estatal.

Diversas instituciones públicas y privadas realizan esfuerzos a fin de consolidar y desarrollar rubros de exportación no tradicionales, como cítricos, cardamomo, cacao y melón; éstos se tradujeron en incrementos, principalmente en la producción de cardamomo y melón.

Con respecto a la reforma agraria, la afectación y adjudicación de tierras fueron reducidas. El Instituto Nacional Agrario experimentó graves tensiones de carácter laboral, de ahí que su actividad se redujo, pese al amplio apoyo financiero que recibió del gobierno central. La política agraria continuó siendo poco explícita; ello generó incertidumbre entre los campesinos y los empresarios del agro y desalentó las inversiones que resultaron muy bajas. Si bien hubo movilizaciones en demanda de nuevas tierras, éstas fueron de escasa intensidad en virtud de que las grandes organizaciones campesinas orientaron sus esfuerzos, primordialmente, a obtener apoyo estatal

^{2/} Informe Económico del Banco Central de Honduras 1987. Tegucigalpa.

para la producción. Además, con la emisión del Decreto-Ley 33, se penaliza la toma de tierras y esto ha venido frenando este tipo de demostraciones.³

Las organizaciones productivas beneficiarias de la reforma agraria continuaron consolidando sus logros en materia productiva y, principalmente, en la diversificación de cultivos. Sin embargo, persisten problemas como elevados niveles de mora, limitado acceso al crédito y relativamente altos índices de deserción de sus miembros.

La capacidad de concertación social en el agro se puso de manifiesto mediante un acuerdo entre la organización representativa de los empresarios del campo y una de las principales organizaciones campesinas.

El consejo Nacional Obrero-Campesino, en su propuesta al gobierno, volvió a plantear la necesidad de una reforma Agraria y forestal integrables, con el objeto de erradicar las formas improductivas de tenencia de la tierra y reorientar el gasto público con mayor prioridad al medio rural.^{4/}

3/ Según estimaciones oficiales, existe en la actualidad una demanda de tierras por parte de 150,000 familias (21% de la población agrícola económicamente activa). Véase, SECPLAN, Plan Nacional de Desarrollo del Sector Agropecuario, 1987-1990.

4/ Véase, Consejo Nacional Obrero-Campesino de Honduras, Propuestas al Gobierno de la República, Tegucigalpa, 14 de febrero de 1986. El gobierno constituyó una comisión tripartita con participación de los empresarios y trabajadores que conoció de este planteamiento.

Durante la presente década, el gobierno asignó alta prioridad a la producción de granos básicos. Estimulos de tipo crediticio, precios de garantía, servicios de comercialización y asistencia técnica junto con regímenes de lluvias relativamente favorables apoyaron el crecimiento de la oferta interna de estos rubros; por ampliación de la superficie cosechada y aumento en los rendimientos. Sin embargo, en el último bienio, estos factores se modificaron. El financiamiento de BANADESA fue menor, dado los altos grados de mora, y ello afectó principalmente a los campesinos asociados en cooperativas; las limitaciones financieras del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA) redujeron su capacidad de compra y, por ende, las posibilidades de mantener los precios de garantía, la asistencia técnica y los servicios de mecanización fueron limitados, y un factor de gran peso, el régimen de lluvias, fue desfavorable. Así, en 1986 mermb la producción de maíz y frijol y fue preciso recurrir a importaciones del primero para abastecer la demanda interna. En el caso de arroz, el amplio apoyo crediticio de los bancos privados permitió obtener una cosecha superior (19%), pero que apenas recuperó los volúmenes de tres años atrás. Ello fue posible porque se trata de un rubro comercial, cultivado en zonas de bajo riego, y que tiene expectativas favorables de demanda, luego de dos años de reducirse su producción.

En términos generales, las condiciones para producir granos básicos se han deteriorado. Los productores tienden a disminuir la superficie destinada a este cultivo, en virtud de su escasa restabilidad. Las

importaciones de trigo, a través de préstamos blandos y donaciones, fomentan cambios en los hábitos de consumo con efectos desalentadores para la producción, y generan peligrosas dependencias a mediano y largo plazos. Así podrían reducirse los logros del apoyo gubernamental a estos cultivos. Por ello, pareciera recomendable el examen de los mecanismos financieros, técnicos.

El aumento de la superficie bajo cultivo de la palma africana continuó durante el año con efectos sobre el crecimiento de la oferta interna (6%). Sin embargo, la actividad aún presenta problemas, ya que los costos de producción de aceite de las cooperativas se acercan al doble de su precio internacional. Esto pareciera deberse a deficiencias en la recolección y en el transporte del fruto, así como a problemas de organización derivados de tensiones entre los beneficiarios y el Estado.

La producción de caña de azúcar mantuvo un nivel ligeramente superior al de 1980, debido a que se redujo la superficie sembrada. Ello reflejó la disminución de la cuota de importación de los Estados Unidos (8% sobre el bajo monto del año anterior),^{5/} las bajas cotizaciones del mercado mundial del producto menores que los costos de producción y la contracción del financiamiento (-8%) del sistema bancario. Por otra parte, el cultivo continuó siendo afectado por las dificultades financieras de la industria azucarera, en la cual, de

^{5/} La cuota asignada a Honduras para 1986 fue 35% menor a la correspondiente a 1984, y para 1987 pudo ser un 64% menor.

siete compañías, tres experimentan pérdidas elevadas y progresivas.

Desde 1979, el área cosechada de algodón ha venido disminuyendo. En 1986, la producción declinó aún más, llegando a representar 48% del volumen alcanzado en 1980. El principal factor que explica esta tendencia es el persistente descenso de los precios al productor, como consecuencia de la baja sostenida de las cotizaciones internacionales. Adicionalmente, el costo de los insumos se elevó. El gobierno sostuvo un Programa Especial de Precios de Garantía para la cosecha 1986/1987 (25 dólares por quintal) y estableció una tasa preferencial de interés del 11%. Con ello, se espera que la superficie sembrada se elevará acasi 7 mil ha. En la práctica, el precio internacional volvió a bajar, el financiamiento orientado al cultivo fue menor y la sequía afectó la producción, reduciéndola considerablemente.

Desde hace algunos años, el moho azul (Peronospora tabacin) daña el cultivo de tabaco, reduciendo sus rendimientos y elevando los costos de los insumos necesarios para el control de la enfermedad. Así, no ha sido posible aprovechar la potencialidad del país en este rubro. La producción mantuvo un nivel similar al de 1985.

El financiamiento del resto del sistema bancario se elevó 12%, orientándose principalmente al banano, así como al café, el tabaco y

la caña de azúcar.^{6/} El crédito privado compensó así, en cierta medida, la reducción en el crédito estatal.

Por otro lado, el sector se vio afectado por un régimen de lluvias tardías (empezaron casi un mes después de lo usual), y posteriormente una precipitación irregular. Los mayores efectos los sufrió la región sur del país donde casi se perdió el 90% de los cultivos, afectando a unas 58 mil familias. Esta zona es una de las más densamente pobladas y presenta altos niveles de pobreza extrema y desnutrición.^{7/}

La producción de banano disminuyó, como consecuencia principalmente de la fuerte sequía, luego de dos años en que el cultivo se había recuperado. Pese a un crecimiento sostenido del comercio mundial, la participación en éste de las exportaciones hondureñas del fruto se redujo. Las inversiones en este rubro únicamente se destinan a mantener el capital actual. Las empresas productoras y exportadoras consideran que las devaluaciones del tipo de cambio en los países competidoras, así como subsidios y diferencias en la tributación, elevan cada vez más los costos relativos por caja de banano

6/ Véase, Banco Central de Honduras, Departamento de Estudios Económicos Boletín Estadístico, Vol XXXVI, Número 11, noviembre de 1986.

7/ Véase, Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE), Región sur de Honduras Evaluación crisis 1986, y Programa de apoyo e inversiones, 1986-1993, Tegucigalpa, Septiembre de 1986.

producido, y especialmente los de mano de obra.^{8/} La política de exoneración tributarias de los últimos seis años no ha logrado compensar estas alzas. No obstante, son claras las posibilidades de expansión de este cultivo, en virtud de las ventajas que tiene Honduras sobre otros países en materia de ubicación, tierras y tecnologías. Ello podría lograrse mediante acuerdos de largo plazo, entre productores, que impliquen inversiones más altas, así como por medio de incrementos en la productividad y la ampliación de la superficie cultivada. Esto permitirá aprovechar los esfuerzos que en este sentido iniciaron el Estado y los empresarios al establecer la Fundación Hondureña para la Investigación Agrícola (FHIA).

La tendencia ascendente de los precios internacionales del café en los últimos cuatro años, y la tecnificación del cultivo principalmente por la incorporación de nuevas variedades y un mejor control de la broca (Hypothenus lampli) y la roya (Hemilea vastatrix) propiciaron un importante crecimiento de la producción del grano (9%). Por otra parte, continuó la política de diversificación de las áreas cafetaleras, promovida por el Instituto Hondureño del Café (IHCAFE), que estimulan los cultivos de cacao y cardamomo; se comenzó

8/ Según estimaciones de la principal empresa productora y exportadora, la participación de las exportaciones hondureñas en el mercado mundial decreció de 21% en 1973 a 16% en 1986, en momentos en que Panamá, Costa Rica y Guatemala mantenían su participación y Colombia la aumentaba de 5.4% a 18.3%. Los costos fob de Honduras excedieron 15% a los de Panamá, el segundo país con costos más altos entre una muestra de principales productores y 92% a los de Nicaragua. Cabe señalar que estas diferencias pueden ser compensadas, parcialmente por los costos de transporte más bajos del producto hondureño.

a exportar directamente este último producto.

Con todo, se continuaron presentando problemas importantes. A pesar del mejor control, la roya y broca del café afectan todavía a 73% y 29%, respectivamente, de las 122,500 hectáreas bajo cultivo; los productores asociados en cooperativas mantuvieron un alto nivel de endeudamiento y mora que les dificultó el acceso al crédito; en la región oriental del país, las tensiones bélicas y la presencia de grupos armados extranjeros provocaron pérdidas por unos 50 millones de dólares (15% de las exportaciones). No obstante los esfuerzos realizados para tecnificar el cultivo, pareciera conveniente intensificar las actividades tendientes a incrementar los bajos niveles de productividad.

1.3 Grado de Cumplimiento de las Políticas Sectoriales.

a) Asistencia Técnica

La política de orientar los servicios de asistencia técnica del sector público agrícola con preferencia al sector reformado y pequeños agricultores organizados, priorizando actividades hacia la producción y abastecimiento de alimentos básicos se cumplió medianamente durante el periodo evaluado, al orientar las acciones a la prestación de servicios y transferencias de tecnología a través de 135 agencias de extensión con 318 extensionistas, 132 promotores de desarrollo social y 59 paratécnicos; quienes atendieron 896 grupos del sector reformado (39% del total), 1,166 comités agrícolas locales y 5.733 productores independientes de una meta de 891, 1375 y 4,100

respectivamente; cantidades que representan un porcentaje de ejecución de 100, 85 y 71%.

Estos servicios beneficiaron a más de 41 mil agricultores de los cuales 86% (35,259) son miembros de organizaciones campesinas y comités agrícolas locales.

Considerando el promedio nacional cultivado de granos básicos (450 mil Has.) el Estado únicamente contempló asistir el 27%, equivalente a 123.492 Has., de las cuales en 1987 el servicio de extensión agrícola atendió 98.768 Has. área equivalente al 80% de la meta prevista y el 27% del área total sembrada.

Lo anterior evidencia el incumplimiento de la política de ampliar la cobertura de los servicios de asistencia técnica, con el agravante de continuar con el enfoque tradicional en la entrega de servicios, ya que se sigue asistiendo a los mismos beneficiarios desde el inicio del programa de Extensión Agrícola.

Otro elemento fundamental para evaluar estos servicios es el aumento en la producción, vía incremento de la productividad mediante la adaptación y transferencia de tecnologías apropiadas para tal fin. Sobre este particular es preciso indicar que durante los últimos 20 años los volúmenes incrementales de la productividad en granos básicos son poco significativos; situación que se agudiza para los cultivos de sorgo, frijol y soya, cuyos rendimientos han decrecido.

No obstante lo anterior, durante los años 1986 y 1987 se realizaron mayores esfuerzos en la organización de comités agrícolas, mecanismo que hace posible una mayor cobertura en la entrega de servicios.

La política tendiente a mejorar la calidad y eficiencia de los servicios de asistencia técnica mediante una adecuada supervisión del personal de campo se cumplió debilmente, ya que los técnicos encargados de realizar esta labor durante el periodo evaluado no recibieron capacitación en materia de programación, control y seguimiento de proyectos ni en materia de manejo y supervisión de personal, aspectos básicos en la búsqueda de la eficiencia operativa del servicio.

En el área de ganadería, la cobertura de los servicios de asistencia técnica, logró superar en 19% la meta de atender 911 fincas, sin embargo en relación a las 90.250 granjas ganaderas existentes esta cobertura es mínima ya que representa apenas el 1.2%. Dentro del total de haciendas atendidas se incluyen 29 pertenecientes al sector reformado.

Una de las acciones importantes en el proceso de desarrollo y mejoramiento de los hatos ganaderos es la inseminación artificial, actividad que durante el periodo evaluado redujo el número de razas de 11 a 9 aunque se inseminaron 3,484 y 3,431 vientres de las razas lecheras y de carne, en los años respectivos.

La actividad de registro genealógico alcanzó niveles de ejecución relativamente satisfactorios al atender 155 de las 190 fincas en 1986 y 150 de las 190 programadas para 1987.

Otra política básica en el área de ganadería, tiene relación con el apoyo a la producción y uso de la leche fluida, mediante la creación de condiciones que permitan reducir las importaciones de este producto. En este campo se destaca la creación de la Comisión Nacional de la Leche, organismo que durante este periodo implementó medidas orientadas a estimular la producción y consumo de leche fluida a nivel nacional, así como el control de importaciones. Dentro de estas medidas resaltan la organización de productores y procesadores de leche a nivel nacional; emisión del Decreto Ejecutivo 8-87 que estipula que toda planta industrial procesadora de leche debe utilizar un mínimo de 50% de la leche fluida nacional del total de sus requerimientos. El mismo contempla la reducción del 20% del promedio de los últimos tres años, de la cuota de importación de leche para fines comerciales, a la vez manda controlar estrictamente los ingresos y distribución de leche proveniente de las donaciones y la formulación de un reglamento de precios para la leche que ingresa a la industria con la finalidad de uniformizar éstos a nivel nacional.

En el área de café el Estado orientó su política de asistencia técnica al sostenimiento e incremento de la producción de este rubro vía productividad sin tener que expandir el área cultivada. En este

sentido se mantuvieron las 122.500 Has. de café, de las que en 1987 se renovaron totalmente 1,672 Has. y en forma parcial 40 Has. Esta acción se desarrolló a través del programa de mejoramiento del pequeño agricultor, el que a su vez produjo 7.1 millones de plantas las que fueron utilizadas en la siembra y resiembra de plantaciones.

Durante el periodo evaluado se atendieron 53.060 Has. equivalente al 43% del total cultivado, beneficiando directa e indirectamente a 29.682 productores de los 40 mil existentes lo que representa el 74% de cobertura. En relación al empleo generado por esta actividad se logró mantener 8,929 puestos permanentes y 327.600 temporales para un total de 335,628 empleos totales.

La política de contribuir a la construcción y mejoramiento de caminos de penetración hacia las zonas cafetaleras del país, alcanzó un cumplimiento relativamente satisfactorio al ejecutar en 1987 un total de 71 proyectos que incluyen la apertura, ampliación, mejoramiento de los drenajes y balastreo de 557 kilómetros de caminos de los 400 previstos.

No obstante que los niveles de ejecución superaron las metas previstas, la demanda de mejoramiento y apertura de nuevos caminos en las zonas cafetaleras se incrementa cada día, minimizando los alcances de las acciones realizadas por lo que se enfatiza en la necesidad de ampliar la cobertura del servicio en beneficio del sector cafetalero del país.

b) Investigación Agrícola

La política básica de continuar orientando prioritariamente la investigación hacia los granos básicos y en menor escala a la diversificación de la producción agropecuaria, aunque presenta un aceptable cumplimiento de metas físicas (754 y 639 ensayos durante los años evaluados) es preciso señalar que dicha política se cumple medianamente, ya que aunque se concentra la actividad en granos básicos los resultados de las investigaciones no se materializan en un incremento sustancial del número de variedades de dichos rubros que constituyen alternativas para el productor. Evidencia de lo anterior es que en los últimos dos años únicamente se ha liberado la variedad de frijol "catrachita" en la región Sur-Oriental.

Un factor que incide negativamente en la producción y productividad agrícola es el problema sanitario (enfermedades, plagas, malezas, etc.) razón por la que se implementó una política tendiente a orientar mayores esfuerzos hacia los ensayos de protección de cultivos, la cual se cumplió en 1987, únicamente 70 (112%) se destinaron a este campo.

La política de estrechar relaciones entre el productor, extensionistas e investigador a fin de orientar ésta hacia las necesidades fundamentales del productor se cumple debilmente, ya que a pesar de los intentos realizados aún no se encuentra un mecanismo funcional que permita el flujo sistemático de información entre los entes que participan en el proceso de generación, adaptación y

transferencia de tecnología.

Otros parámetros esenciales para medir los adelantos en investigación los constituyen los niveles de productividad, costos de producción y publicidad de resultados; aspectos sobre los cuales se ha brindado poco énfasis, evidenciándose en los bajos rendimientos y altos costos por hectárea, factores que condicionan la escasa rentabilidad de la actividad agrícola nacional.

c) Dotación de Insumos

El Plan Nacional de Desarrollo 1987/90 contempla como política el establecimiento de mecanismos sistemáticos para controlar el precio y calidad de los agroquímicos, sueros y vacunas. En este campo con excepción de la elaboración del diagnóstico y propuesta de una estructura operativa para tal fin, no se han realizado acciones concretas que demuestren el cumplimiento de esta política. Sobre el particular debe enfatizarse que el uso de agroquímicos determina la rentabilidad en las empresas agropecuarias.

La política de transferir paulatinamente la actividad de producción, procesamiento y comercialización de semilla mejorada al sector privado se ejecuta lentamente, se denota un estancamiento en la fase de organización de productores, condición requerida para garantizar el éxito del proceso de esta transferencia.

d) Mecanización Agrícola

En el área de mecanización agrícola los esfuerzos se orientan a

lograr la fabricación nacional de maquinaria agrícola que se adecúe a las necesidades del país, para ello se establecieron 3 nuevos talleres localizados en Olancho, Comayagua y La Esperanza, que sumados al de Valle de Angeles, produjeron 531 arados combinados, 50 arados de vertedera y 140 desgranadoras de maíz.

La política de orientar los servicios de mecanización prioritariamente hacia el sector reformado, a pequeños y medianos agricultores dedicados al cultivo de granos básicos, así como a la reorganización de los servicios de PROMECA, con el propósito este último de lograr el autofinanciamiento y eficiencia del servicio, no se logró cumplir ya que a partir del segundo semestre de 1987 se procedió a la cancelación del programa y a la privatización del mismo. Es oportuno señalar que esta acción podría llegar a provocar en sus inicios una alza estrepitosa en los costos de este servicio al dejar de existir un ente regulador del precio, función que aunque medianamente era ejercida por el PROMECA.

e) Desarrollo Cooperativo

La vía de incorporación de gran parte de la población al proceso productivo ha sido inducido por el Estado a través de la política de apoyo al movimiento cooperativo nacional, mecanismo dinámico, que permite la autogestión empresarial y facilita la entrega de servicios.

En 1986 se analizó la evaluación del sector cooperativo,

destacándose el crecimiento acelerado de que ha sido objeto. A mediados de la década de los cincuenta existían 28 cooperativas y a finales de 1986 llegaba a ese número de 1,182, con un incremento anual de 38 cooperativas y de ese total solamente un 8% están inactivas.

Al primer trimestre de 1987 la membresía cooperativista superaba las 155 mil personas, que asociadas a sus núcleos familiares representan el 18% de la población nacional, manejando anualmente alrededor de 500 millones de lempiras. De las 1,182 cooperativas inscritas el 58% corresponde a cooperativas agropecuarias, con una concentración del 68% en la zona Norte del país.

Como resultado del análisis al sector cooperativista se indica que el mismo recibió asistencia técnica por parte de DIFOCOOP en la fase de promoción, no logrando satisfacer la demanda en la etapa de consolidación, en los años 1986/87 logró únicamente cubrir un 32% del total de empresas cooperativas. En conclusión en el estudio se destaca que el sector agropecuario no fue atendido adecuadamente, recomendándose la necesidad de reforzar las áreas de organización, administración y finanzas de las empresas cooperativas del sector reformado y productores independientes, que por razón de esas causas y al escaso control y vigilancia de que ha sido objeto, se han generado problemas que obstaculizan la eficiencia operativa y que han generado problemas que obstaculizan la eficiencia operativa y que han deriva en subutilización de tierras (en el sector reformado.

En consecuencia, se concluye que el apoyo institucional fue deficiente y no congruente con las necesidades y expectativas del movimiento cooperativo; por tal razón en abril de 1987 se promulga la nueva ley de Cooperativas que contempla la creación del Instituto Hondureño de Cooperativas (IHDECOOP) organismo descentralizado responsable de dirigir, regular y coordinar la política estatal en materia cooperativa.

f) Crédito

Durante el periodo 1986/87 las políticas de apoyo crediticio en favor del desarrollo agrícola del país, manifiestan un comportamiento poco satisfactorio, contribuyendo a estos resultados la contracción en los montos disponibles, productos de la descapitalización de la banca estatal de desarrollo, la escasez y alto costo financiero de capitales en el mercado internacional, todo esto ligado a la limitada capacidad de endeudamiento del país. De esta manera, a partir de 1984, año en que se otorgaron en créditos 122,0 millones de dólares, se observa una tendencia decreciente anual en el orden de 17.4, 30.9 y 39.0% alcanzando durante el año 1987 la cifra de 90 millones de dólares, monto que incluye fondos propios y fideicomisos, e inferior a 5,5 millones de dólares en relación a 1986.

La política de orientar los recursos financieros preferiblemente a la producción de rubros básicos para consumo interno se cumplió levemente, ya que del total de crédito otorgado durante los años 1986 y 1987 se dedicó a esta actividad únicamente el 17.8% y 20.32,

respectivamente.

Referente a la política de orientar con preferencia el financiamiento hacia los grupos del sector reformado, tuvo un relativo cumplimiento, se les otorgó 26.5 millones de dólares en los años 1986 y 1987 equivalentes al 25.6 y 30.8% del total otorgado durante el periodo evaluado. El bajo nivel de otorgamiento de crédito a este sector estuvo condicionado por la limitada capacidad organizativa y administrativa de las empresas campesinas, alto índice de mora, la limitada oferta de recursos financieros debido a la crisis económica que afronta el país.

No obstante lo anterior, y tomando en consideración la urgencia necesaria de incorporar activamente el proceso productivo a aquellos grupos del sector reformado que por diversas razones no tienen acceso a las fuentes financieras públicas y privadas, en 1986 el Poder Ejecutivo creó un fondo de 3.5 Millones de dólares destinados a otorgar crédito a este sector.

2. Caracterización y Origen del Sector Campesino y de los Pequeños Productores.

2.1 Caracterización del Sector Campesino y de los Pequeños Productores

El proceso histórico de la concentración del recurso tierra, estableció los rasgos esenciales y condiciones de funcionalidad del sector campesino y de los pequeños productores. Al respecto, para los

propósitos de este estudio y en consideración a los antecedentes históricos y, particulares de la economía rural hondureña, se ha convenido adoptar la siguiente definición de "campesino" y los elementos generales que lo identifican.

"No entendemos por campesino cualquier cultivador rural (agricultor). Entendemos por ello a un miembro de aquel sector de la población económicamente activa, de status económico y político bajo, resultantes del hecho de no poseer ni controlar los factores de producción. Campesinos son, por tanto, los marginados del campo, cualquiera que sea su clasificación sociológica: minifundistas precaristas, arrendatarios y aparceros, peones, colonos, asalariados rurales y beneficiarios de la Reforma Agraria"9/

Entre los elementos generales que lo identifican, se destacan:10/

- a) El carácter familiar de la unidad productiva, la cual es simultáneamente una unidad de producción y de consumo, siendo el objetivo de la producción y la reproducción de la familia y de la unidad de producción;
- b) El compromiso moral con la fuerza de trabajo de todo el grupo familiar;

9/ Boco Pinto Joao.; Un Concepto de Empresas Comunitarias Campesinas, IICA/CIRA, Editorial ANDES, Bogotá, Colombia, 1973.

10/ CEPAL, Economía Campesina y Agricultura Empresarial, México, 1982.

- c) El uso intensivo de mano de obra y baja densidad de capital;
- d) Carácter parcialmente mercantil de la producción campesina;
- e) El manejo del ingreso familiar como un fondo común; y
- f) La pertenencia a un grupo territorial con el cual se relaciona solidariamente.

En este marco conceptual se pueden agrupar las categorías socioeconómicas identificadas para Honduras con las siguientes características II/: i. Jornaleros sin tierras; ii. pequeños productores; iii. Grupos del sector reformado; y iv. grupos étnicos.

Los jornaleros sin tierras, son aquellos trabajadores que habitan en la zona rural, que carecen de tierra y que tienen que depender de todo o en parte del trabajo asalariado para su subsistencia. Se clasifican en trabajadores agrícolas que carecen totalmente de tierras; y trabajan en actividades como artesanía rural, pesca, minería y servicios; y otros trabajadores rurales como jornaleros migratorios.

Por trabajadores productores del sector no reformado se identifican

IV Diagnóstico de la Problemática Rural en Honduras.
Proyecto de Cooperación para Fortalecer la Capacidad del Sector Público en la Dirección y Coordinación del Desarrollo Rural.
SECPLAN, Tegucigalpa, Noviembre, 1988.

cuatro subcategorías tomando como base la utilización de fuerza de trabajo familiar para producir y reproducir las condiciones de vida. Tres de las subcategorías identificadas (infrasubsistencia, subsistencia y excedentarios), están referidas a productores agrícolas que insufructan las tierras como medio de producción principal, y una que se refiere a unidades familiares no agrícolas que utilizan en mayor o menor medida el trabajo en actividades artesanales y pesca principalmente. Esta última se diferencia de los trabajadores no agrícolas en el sentido de que los primeros son propietarios y los segundos son asalariados que trabajan para otro.

Grupos del sector reformado son aquel sector poblacional al cual se le ha adjudicado tierras como producto de un proceso de reforma agraria, dentro de una concepción de aplicación de trabajo familiar y multifamiliar (formas individuales y asociativas de producción).

2.2 La Disponibilidad del Recurso Tierra y Condiciones de Vida del Sector Campesino y de los Pequeños Productores.

a) El proceso histórico de la concentración de la tierra.

El origen de la economía base del sector campesino y de los pequeños productores, está vinculado al proceso histórico de la concentración de la tierra en el país, lo que ha representado una limitante seria para la modernización de la actividad agropecuaria.

Esta tendencia histórica tiene su origen en la época colonial y se consolida con la progresiva penetración de la economía en el mercado

capitalista mundial, no obstante las leyes de reforma agraria implementada por el Estado en las dos últimas décadas para redistribuir la tierra.

En el proceso de concentración de la tierra se ha realizado en base a tres tipos de propiedad históricamente determinados y que han condicionado las características socioeconómicas del país: La propiedad privada, nacional y ejidal.

La propiedad privada se originó en la época colonial a través de cédulas reales, cuando el Rey de España otorgó títulos privados de tierras a los primeros conquistadores y colonos nacidos en la península. Otra forma de apropiación fue mediante repartimiento, que eran el inicio del sistema de la enmienda, base de la explotación económica de la época colonial. También se dio un tipo *siugeneris* de propiedad privada que, con el transcurso del tiempo, se extinguió y pasó a poder del Rey de España o herederos de la conquista y que consistía en la propiedad indígena que, por cruce de razas en concubinato o matrimonio, les fueron quitadas a los nativos. Declarada la independencia de España, siguieron vigentes los títulos de propiedad privada extendidos por la Corona. Las leyes emitidas por los primeros gobiernos de Honduras de la época independiente favorecieron a la gran propiedad, en detrimento de las tierras nacionales, ejidales, minifundios, tierras a nombre de santos y comuneros. La Ley de 1888, emitida por el Gobierno de Luis Bográn, favoreció el crecimiento rápido de la gran propiedad, con su

reglamento de tierras.

Los vicios legales de la titulación de tierras vienen desde la colonia, sin embargo, éstos se acentuaron en el inicio de nuestra etapa independiente.

La propiedad nacional se originó en la existencia de tierras de propiedad real. La tierra pertenecía por derechos de conquista a la Corona Española, personificada en el Rey.

En la época independiente toda la tierra que pertenecía a la Corona Española pasó a poder del Estado de Honduras. Parte de esta fue subastada y pasó a ser privada o arrendada por personas naturales o jurídicas, mientras que otras fueron cedidas en ejidos a pueblos y caseríos. En la época independiente, el Estado se vió obligado a defender la tierra realenga, ante el peligro de la ambición de la propiedad privada.

La propiedad ejidal se constituyó a través de los repartimientos coloniales. Estas tierras fueron dadas en principio para actividades agropecuarias a los vecinos de los pueblos. Las tierras ejidales han sido menguadas en su extensión por la incapacidad de frenar el avance de la propiedad privada a expensas de los ejidos.

Las demás formas de tenencia (arrendada, ocupada, mixta y otras formas) aparecieron posteriormente hasta representar el 29.2% en

1952, para luego decaer progresivamente.

En general, se observa que las principales formas de tenencia (propia, nacional y ejidal) fueron establecidas durante la colonia y su valor jurídico tiene vigencia actualmente. Asimismo, los vicios legales han favorecido la gran propiedad, en detrimento de los pequeños productores, que ha sido desplazados hacia tierras marginales.

b) Estructura de la Tenencia de la Tierra y Localización de la Pequeña Producción.

El proceso de concentración del recurso tierra en las últimas décadas, dió como resultado la consolidación del compartimiento tradicional de la agricultura hondureña, constituido por el sector minifundista de economía básicamente consuntiva y por el latifundio improductivo.

En 1952 existían 117.103 fincas hasta de 9 Has., que representaban 75.0% del total de fincas, pero sólo absorbían 16.1% de la superficie total en fincas, mientras que 4.3% de las fincas eran superiores a 50 hectáreas y representaban el 57.0% de la superficie. En 1974 el 78.3% de las fincas eran menores de 10 hectáreas y representaban el 16.7% de la superficie, en tanto que los mayores de 50 hectáreas eran solamente el 4.0% de las fincas que acaparaban el 55.5% de la superficie.

Tal evolución evidencia que la concentración en la estructura de la tenencia de la tierra se ha consolidado en el periodo analizado, con un relativo empeoramiento en la distribución para las pequeñas parcelas, pues el tamaño promedio de las fincas menores de 10 hectáreas que en 1952 era de 3.5 bajó a 2.9 hectáreas en 1974.

Hacia 1965, parece haberse operado una redistribución a favor de las fincas medianas y grandes, pues 6% de las fincas eran mayores de 50 hectáreas y representaban el 60.1% de la superficie, en tanto que el 67.6% eran parcelas menores de 10 hectáreas que sólo absorbían el 12.4% de la superficie, haciendo en este estrato un tamaño promedio por parcela de apenas 2.5 hectáreas.

Un estudio reciente^{12/}, al analizar la concentración en los departamentos de Choluteca y atlántidaa, indican que 114 familias de esas zonas controlan el 5.5% de la superficie agrícola del país y alrededor del 37.3% de las tierras agrícolas de estos departamentos. Por otra parte, el 0.7% de las familias (30 familias) acaparan el 21% de los suelos agrícolas, concentrados en fincas mayores de 700 Has., confirmando el proceso de apropiación de la tierra en menoscabo de los pequeños productores.

Por lo que se refiere a la distribución espacial del recurso tierra y su vinculación con su concentración y los resultados de los análisis efectuados indican que en 1952, los mayores porcentajes de tierra del

12/ Del Cid, Rafael, Reforma Agraria y Capitalismo Dependiente, 1977.

estrato de 1 a 9 Has. estaban localizados en las regiones de Olancho, Choluteca, Comayagua y Copán, mostrando un descenso en 1965 y creciendo en el periodo 1965-1974. En tanto que las demás regiones mostraron menores porcentajes en 1952, su tendencia es semejante. Lo anterior indica que las regiones más pobres en potencial de tierras: Francisco Morazán, Choluteca, Comayagua y Copán, se han hecho más minifundistas en las tres últimas décadas.

Los estratos de 10 a 19 Has., de 20 a 40 Has. y de 50 a 99 Has., muestran comportamiento semejante, en el sentido de presentar variaciones reducidas. Sin embargo, se concentran en las regiones de Choluteca, Comayagua y Copán, o sea, que presentan un comportamiento similar al estrato de 1 a 9 Has., en cuanto a su centralización.

El estrato de fincas mayores de 100 Has. muestran una tendencia ascendente en el periodo de 1952-74, a excepción de Comayagua, correspondiendo los mayores incrementos a las regiones de Olancho (9%) y Choluteca (8%). En el periodo 1965/74 se da una tendencia leve al descenso con aumento en las regiones de La Ceiba y Olancho. En términos generales, las regiones de mayor potencial: La Ceiba, Olancho, Sula y Mosquitia, muestran concentración del estrato de fincas de más de 100 Has. en el periodo 1952-74, lo que las convierte en potencialmente más aptas para su desarrollo.

En resumen, puede decirse que la estructura agraria, tanto en el aspecto de tenencia como de estratificación, está vinculada al tipo

de propiedad. Las regiones de menor potencial de tierras se han hecho más minifundistas, mientras que las de mayor potencial han incrementado la concentración de tierras agrícolas y poseen el mayor grado de desarrollo agrícola y rural.

Relacionado con lo anterior es preciso indicar además que la actividad económica de la pequeña producción se identifica con determinados rubros de producción, que por sus características tradicionales se han orientado al auto consumo o parcialmente al mercado; entre los rubros sobresalen los granos básicos, hortalizas, plátano, café y actividades de ganadería porcina, caprina y avícola.

c) Condiciones de Vida y Niveles de Organización

Al considerar la importancia representativa del sector campesino y de los pequeños productores en relación a la población rural total, es pertinente analizar aun con las limitaciones de información existentes, las condiciones en que se desenvuelve el mismo.

Se ha podido determinar que el sector campesino y de los pequeños productores en las categorías indicadas, asciende a una población de 2.3 millones de personas clasificadas de la siguiente manera:

CUADRO No. 1

Categoría	No. de familias	Personas
Trabajadores agrícolas	14.500	90.045
Pequeños productores	140.000	869.400
Sector Reformado	60.520	375.800
Familias sin tierra	150.000	931.500
	-----	-----
	365.020	2,266.745

FUENTE: Elab. en base a Censo Agropecuario, 1965-66 y 1974

Estas categorías como ya se indicó están insertas en el sector rural y se diferencian por su disponibilidad de recursos y por la actividad económica que realizan. Por otra parte, esas condiciones les determinan un nivel de ingresos diferente, lo que a su vez se concretiza en distintas condiciones de bienestar económico y social.

La categoría de trabajadores agrícolas constituye el sector poblacional rural que obtiene el mayor ingreso medio anual, el cual se estima en una suma de 2,500 dólares; su explicación reside en que esta categoría está vinculada a la agricultura capitalista constituida por las empresas transnacionales con una orientación productiva principalmente agro-exportadora.

La segunda categoría por nivel de ingreso es el sector campesino reformado (también denominado compartimiento contemporáneo), el cual

según estimaciones obtiene un ingreso medio anual por persona de 135 dólares; este sector adjudicatario de tierra e incorporado al proceso productivo mediante distintos proyectos agrícolas y de desarrollo rural, ha mejorado sus condiciones de vida en relación a su situación anterior. El sector de pequeños productores básicamente minifundistas con una economía principalmente de autoconsumo y en ciertos momentos parcialmente mercantil, obtiene un ingreso medio anual por persona de 132.50 dólares. La categoría de familias sin tierra que realizan trabajos temporales, que les es característico su continuo desplazamiento en busca de ocupación, obtienen apenas un ingreso de 57.50 dólares.

Agregado a los problemas de salud, empleo y productividad de este sector, también se enfrenta a condiciones adversas en los aspectos de educación (analfabetismo), desnutrición, falta de vivienda adecuada y de saneamiento ambiental, que limitan su desarrollo individual y de sus comunidades.

Influídos por su objetivo de mejorar sus condiciones de vida, estos sectores sociales han logrado determinados niveles de organización consecuentemente en el medio social en que se localizan y tras la consecución de objetivos específicos en función de sus mismas características. En este contexto se identifican los sindicatos de trabajadores agrícolas, las organizaciones campesinas, los Comités Agrícolas, las cooperativas y asentamientos campesinos.

Su organización, objetivos, orientaciones y niveles de desarrollo son distintas, los sindicatos de trabajadores agrícolas son el elemento original y catalizador del movimiento campesino y de los pequeños productores. Surgen con la histórica huelga de los trabajadores bananeros en mayo de 1954 y que con su presión social y orientación promueve la lucha por las tierras y por el mejoramiento de las condiciones de vida en el sector rural.

Uno de sus logros más importantes es la consecución de los marcos legales que regulan las relaciones laborales (El Código de Trabajo 1958), la Ley de Reforma Agraria (primera en 1962 y la actual en 1975) y la incorporación de representantes de estas organizaciones en distintos centros de decisión política. Las organizaciones sindicales y de campesinos principalmente participan en el Consejo de Planificación, en el Consejo Nacional Agrario, en distintas juntas directivas de organismos públicos, que les da opción a plantear sus propuestas y poder influenciar sus decisiones.

El nivel de desarrollo de estas organizaciones ha sido en dirección vertical y horizontal, los sindicatos se han ampliado en las distintas actividades agrícolas y han consolidado su organización en federaciones y confederaciones de trabajadores. Las organizaciones campesinas han logrado constituir redes de empresas y asentamientos de base a nivel local, regional y nacional, y en algunos casos se han incorporado a las confederaciones de sindicatos de trabajadores. Actualmente se gestiona una confederación de organizaciones

campesinas a nivel nacional. Aspecto muy positivo de organización campesina a nivel productivo es la constitución de cooperativas agropecuarias de primer, segundo, tercer y cuarto grado, con propósitos de articular actividades propiamente productivas, de servicios de apoyo a la producción y sociales, de transformación agroindustrial y de comercialización de la producción interna y externa.

Los sectores de pequeños productores se han organizado en Comités Locales para la producción y demanda de servicios; actualmente promueven la formación de Comités a nivel regional.

II. DOS MARCOS DE POLITICA ECONOMICA GENERAL Y SU EXPRESION EN LAS POLITICAS MACROECONOMICAS, PERIODO 1974-88

1. Los Marcos Generales

Durante el periodo indicado, en la politica económica de Honduras se distinguen dos marcos orientadores, que tienen su concreción en las politicas macroeconómicas adaptadas; ambos marcos sustentan dos estrategias distintas de desarrollo, por lo que es obvio que las politicas macroeconómicas hayan sido objeto de ajustes en el transcurso del periodo.,

En el primer caso se diseñó un conjunto de politicas que mostraron mas coherencia significativa con los objetivos económicos y sociales del Gobierno de la época (periodo 1973/79); el papel del Estado y el modelo de politicas económicas que se configuraron, tuvieron la expresión concreta en los siguientes elementos:

Alto compromiso del Estado en la elevación de los niveles de inversión nacional. El compromiso en este caso no se limitó solamente a la inversión pública sino que a proporcionar incentivos y estímulos para el aumento de la inversión privada, aunque éstos se realizaran a expensas de la situación de recaudación fiscal.

Este modelo preconizó la consideración del gasto fiscal como un elemento de incremento de la demanda efectiva movilizador del crecimiento del Producto Interno. O sea en la politica del gasto

corriente no interesó tanto el equilibrio contable del Presupuesto Corriente como la influencia del gasto en la ampliación de la demanda, y, por lo tanto, si se tomaron algunas medidas complementarias para prevenir presiones inflacionarias, se adoptaron con el propósito de generar estímulos para que las empresas incrementaran la oferta de bienes y servicios.

En este modelo el Estado asumió un papel de promotor y agente de la actividad económica que se manifestó en iniciativas vinculadas al incremento del ingreso de los grupos poblacionales más pobres. Estas iniciativas tuvieron su mayor expresión en esfuerzos para beneficiar a la población rural a través de la dotación de servicios básicos e infraestructura para el medio rural, como una forma de incorporar a un mayoritario segmento de la población hondureña a los beneficios mínimos del desarrollo. Adicionalmente y con la finalidad de beneficiar también a los pobres urbanos el Estado asumió un rol activo en el proceso de comercialización de artículos de primera necesidad^{13/}, disminuyendo los gastos de mercadeo al eliminar la gestión de algunos intermediarios.

Un elemento importante que guió la acción del Estado en este modelo fue el criterio de control social de los recursos naturales renovables, como una forma de garantizar una utilización con mayor beneficio social neto de los recursos y, adicionalmente, la

13/ Se creó el Instituto de Mercadeo Agrícola y el Banco Suministrador de Productos (BANASUPRO).

generación de condiciones para evitar el agotamiento o desaparición de dichos recursos. Lo anterior se refiere fundamentalmente a la tierra, el agua y el bosque.

En el caso de este modelo también se postuló un incremento de las exportaciones como elemento importante de la dinamización del desarrollo, pero también se otorgó una alta prioridad al aumento de la demanda interna a través del incremento del ingreso de los segmentos de población de menor ingreso.

En este modelo asumió importancia fundamental la implementación de un proceso de reforma agraria, cuya doble función era la elevación de la producción de alimentos, materias primas y bienes exportables y la elevación de las condiciones de vida de la población rural.

Adicionalmente la ejecución de la Reforma Agraria tenía previsto como subproducto la aminoración de la propensión a migrar, como consecuencia de la elevación prevista del ingreso y de la ampliación de la infraestructura física y de la oferta de servicios básicos en el campo.

Un elemento básico de este modelo fue la importancia que asumió la planificación como elemento determinante de la función del Estado en razón del cúmulo de responsabilidades que el mismo debió desarrollar y de la importante cantidad de variables que controla directamente. Esta situación hizo que la planificación, ya fuese operativa o de mediano plazo, constituyera una herramienta esencial para elevar el

grado de eficiencia en las diversas y complejas tareas que asumió el Estado en este modelo.

Durante el segundo sub-período el modelo adoptado integra un conjunto de políticas que el Gobierno Liberal está aplicando, siendo sus principales elementos los siguientes:

Traspaso al sector privado de parte de las actuales responsabilidades del Estado en materia de inversiones y la creación de condiciones de libre competencia en que el mercado sea el mecanismo fundamental de asignación de recursos del sistema económico.

Eliminación de subsidios y liberaciones fiscales para crear una base competitiva uniforme que presione hacia la elevación de los niveles de eficacia de los agentes económicos del sistema.

Desde el punto de vista del gasto fiscal se recomienda en este modelo una situación de austeridad en el gasto que se le da más importancia al equilibrio fiscal que al efecto multiplicador del gasto y a la provisión de servicios básicos a la población.

El comercio exterior se plantea en este modelo como el elemento fundamental de dinamización de la economía a través del aprovechamiento de las así llamadas "ventajas comparativas" del sector externo, que en el caso de Honduras parecen domiciliarse todas en el sector agropecuario.

El modelo también plantea un tipo de cambio de equilibrio, que no esté sobrevalorado como luce en la actualidad, para servir de estímulo a las exportaciones y frenar el crecimiento de las importaciones.

Este último requisito del modelo ha generado un rechazo del actual gobierno pero todo hace pensar que seguirán en el futuro las presiones para modificar la paridad cambiaria y establecer las condiciones requeridas por el modelo para hacer de las exportaciones la llave maestra del crecimiento del Producto Geográfico.

En el sector campesino rural el modelo plantea un crecimiento por la vía del sistema de precios y por la creación de condiciones de "estabilidad" que significan el congelamiento del proceso de Reforma Agraria y basar el crecimiento de la producción en los agricultores y ganaderos medianos y grandes.

Para generar condiciones de "confianza" el modelo plantea un proceso masivo de titulación de tierras, para tranquilizar a los propietarios rurales que pudieran estar inquietos por la probable afectación de sus propiedades por las causales de expropiación contempladas en la actual Ley de Reforma Agraria.

En relación con la influencia del gobierno en el proceso económico, este modelo postula una disminución de influencia en términos generales que debiera tener su manifestación más clara en la pérdida de importancia de los esfuerzos para realizar en materia de

planificación del desarrollo económico y social ya que, se espera, sea el mercado el sistema general que oriente la mayoría de decisiones que afecten el proceso de crecimiento o evolución de la actividad económica.

Desde el punto de vista de la disposición espacial de la actividad económica, este modelo hace prever una agudización del proceso de concentración de la actividad económica y población ya que, éstas tenderán a localizarse allí donde existan economías externas, para el caso de las empresas, y mayor dotación de servicios básicos y oportunidades de empleo, para el caso de la población con propensión a migrar. Si la política de aumento de exportaciones tiene éxito, en el mediano plazo cabría esperar un proceso migratorio hacia áreas geográficas que sirvan de domicilio a la nueva producción exportable.

2. Política Monetaria y Crediticia

Hasta el año de 1974, la política monetaria en materia de tasas de interés y de redescuento observó una tendencia de estímulos continuos a la producción nacional, reconociéndose la fijación de mayores tasas de interés activas para los créditos otorgados por los bancos, y tasas de redescuentos para los préstamos llamados productivos.

En 1955 la tasa de interés activa para los créditos de tipo avío era de 5%, y la tasa para el crédito refaccionario de 6%. Para 1974 la tasa de interés se fijó en un 11%, al agruparse ambos créditos en una sola denominación: préstamos a la producción. Cabe agregar que la

tasa de redescuento pasa de 2% a 7% respectivamente.

Esta evolución en la política monetaria y crediticia, explica el interés por restringir la demanda de crédito para el comercio especulativo; reconocer el mayor riesgo y los costos administrativos y de operación que induce el otorgamiento de créditos para la producción.

En otro orden, se introdujeron pequeñas modificaciones a la política de tasas de interés pasivas, en correspondencia al límite determinado por la tasa de interés para operaciones activas, el porcentaje de los encajes legales, los gastos administrativos y de operación, y la colocación de bonos entre el público por parte del Banco Central de Honduras.

Los cambios en la política monetaria y crediticia entre el período de 1974 a 1979, se relacionan en parte con la creación de líneas de redescuento especiales para apoyar la producción y diversificación de rubros orientados al mercado interno y a la exportación, como: café, carne, granos básicos y productos no tradicionales, así como a incentivar la pequeña industria, fortalecer programas sociales, en especial la construcción de vivienda y el proceso de reforma agraria, en menor grado.

Por otra parte modificó la política tradicional de tasas de redescuento fijas, al introducirse menos criterios relacionados con

el establecimiento de márgenes diferenciales por sobre la tasa de interés cobrada por los bancos. Ganó importancia además la política de control cualitativo del crédito y de los montos y porcentajes requeridos de encaje legal. Esto explica el interés por desestimular aquellas actividades comerciales e industriales consideradas como no prioritarias en el marco de la política económica, y en el hecho de disminuir las presiones inflacionarias explicadas en este caso por un exceso de demanda.

Los factores explicativos de los cambios en esta política encuentran justificación en los siguientes aspectos: La ampliación de la participación del Estado en la economía que demandó un mayor esfuerzo interno en cuanto a la canalización de recursos a los sectores productivos, la crisis mundial (1972/75) manifestada en incrementos en el nivel de precios a nivel de mercado internacional; y en la contracción del comercio y en incrementos en el precio de los energéticos; la flotación del dólar e inestabilidad en los mercados financieros; los daños causados a la economía nacional por el Huracán Fifi; y los incrementos en las materias primas y en el costo de capital.

Como una medida de política relevante tendente a reducir el desequilibrio en la balanza de pagos y al control efectivo del crédito interno, en junio de 1979 se firmó con el FMI un primer convenio de facilidad ampliada por un monto de 47.6 millones de dólares, con una duración de tres años. No obstante una política

fiscal expansiva indujo a que el sector público recurriera a un mayor financiamiento del Banco Central, por consiguiente, el crédito al sector bancario se redujo ostensiblemente.

Ante el evidente incumplimiento de los compromisos contraídos con el FMI en abril de 1981 el Gobierno de la República ejecutó un plan de emergencia económica. El Banco Central estableció un límite de 55 millones de dólares al financiamiento del sector bancario al Gobierno Central, promoviéndose además una política de captación de ahorros del público.

Desde 1982 en Honduras se viene asignando mayor énfasis a la ejecución de una política monetaria y crediticia contraccionistas. Esto explica las medidas de política orientadas a corregir los crecientes desequilibrios fiscales y de balanza de pagos, así como el deseo de mantener inalterable el valor externo de la moneda. Cabe evidenciar las presiones de los organismos financieros internacionales para que se ejecuten programas de estabilización y ajuste, en aras de sanear y a la vez reactivar la economía.

Algunas de estas medidas incluyen: La congelación del crédito neto del Banco Central al sector público no financiero; el establecimiento de límites para el crédito del Banco Central al Gobierno; El incremento en los montos y porcentajes de encaje legal; Control cualitativo de las importaciones; la racionalización del crédito para la industria de la construcción; disminución en el apoyo financiero del Banco

Central a las instituciones descentralizadas; y la creación de mecanismos para favorecer la reconversión de la deuda externa.

En relación a la política de tasas de interés, se ha modificado la estructura de éstas, en correspondencia a la política de estabilizar el nivel de precios internos, la reactivación económica y los cambios experimentados en el sector externo.

Para 1988 la estructura de las tasas de interés activas y de redescuento era la siguiente:

No.	Tipos	%	Destino
1	Tasa activa máxima	11	Producción de granos básicos
2	Tasa activa máxima	13	Comercialización de granos básicos.
3	Tasa de interés máxima	17	Operaciones activas del sistema financiero con recursos propios.
4	Tasa de redescuento	6	Producción de granos básicos.
5	Tasa de redescuento	9	Comercialización de granos básicos.

FUENTE: Elaboración en base a información del Depto. de Estudios del Banco Central de Honduras, Tegucigalpa, 1988.

3. Política Cambiaria

El Lempira ha estado vinculado al dólar a una tasa oficial fija de 2 lempiras por 1 dólar; La moneda hondureña fue establecida en 1908 y ratificado en 1931. En el mes de agosto de 1970, con la flotación del dólar en los mercados financieros, Honduras decidió seguir con la política de tipo de cambio fijo dadas las características peculiares y los problemas estructurales de la economía hondureña, así como la incertidumbre y el riesgo que induce una política de tipos de cambios flexibles.

El 16 de enero de 1971 mediante Acuerdo No. 23 el Gobierno de la República establece la declaración de exportación con el objeto de autorizar sin ninguna restricción, los permisos correspondientes para las nuevas exportaciones. Antes de 1981, no existían ajustes y restricciones cambiarias en cuanto a los pagos y transferencias de las transacciones comerciales.

Como parte de la política de no devaluación del lempira, y a fin de hacer frente a los problemas financieros en la balanza de pagos, se emite la Resolución No. 327 del 18 de septiembre de 1981, modificando la declaración de exportación anterior, y convirtiéndose de hecho en un control directo sobre los permisos de importación.

Según esta resolución se autoriza el uso de divisas de acuerdo a criterios de esencialidad relacionados con los pagos de financiamiento externo, consumo básico, salud y educación,

combustibles y lubricantes, materias primas, maquinaria, equipos y repuestos, entre otros.

Por otra parte, el Departamento Regular del Financiamiento Externo del Banco Central de Honduras autorizara permisos para nuevas exportaciones previo el requisito exigido en relación a la venta de divisas generadas por exportaciones anteriores. Cabe agregar además que se establecieron criterios de esencialidad para la contratación de financiamiento externo relacionados con la importación de bienes de capital, materias primas e insumos, así como para inversiones destinadas a fortalecer y diversificar el sector exportador e incrementar la producción nacional.

Algunas de estas medidas se han venido flexibilizando, explicado en parte, por la presión de los organismos financieros (AID, FMI y Banco Mundial) para que el Gobierno devalúe la moneda y en consideración a la sobreprotección arancelaria y no arancelaria que induce la sobrevaluación del lempira.

Entre las flexibilidades permitidas destacan las siguientes:

- a. Simplifica el esquema de prioridades para la aprobación de licencias de exportación (VII/1983) y en el mes de noviembre se autoriza al Departamento Regular de Financiamiento Externo, atender en un plazo no mayor de cinco días hábiles, los permisos para importaciones provenientes de países fuera del área centroamericana.

- b. En el mes de marzo de 1985 un mercado paralelo de cambios empezó a funcionar para las transacciones comerciales con el resto de Centro América. Es decir que se les permitió retener a los exportadores sus ganancias en cuentas de depósitos especiales, a fin de hacer pagos por importaciones del comercio centroamericano a tasas de cambio libremente negociadas.
- c. A partir del 20 de noviembre de 1985 se les permitió a los exportadores de productos específicos (carne, camarones, minerales, bananos) la retención de hasta el 25% de las divisas extranjeras, a fin de que puedan financiar sus propias importaciones.
- d. El 30 de diciembre de 1987, el directorio del Banco Central de Honduras, crea los certificados Transferibles de opción a divisas por Exportación (CETRA). Este instrumento constituye un incentivo a los exportadores de productos no tradicionales, ya que se les permite retener hasta el 30% de las divisas (al cambio oficial). El CETRA podrá negociarse en el mercado libre por una sola vez, y además utilizarse para pagos de importaciones relacionadas con la compra de materias primas y bienes de capital. Los cetras se han venido ampliando a los productos tradicionales, incluyendo productos como el café.
- e. Entre los meses de octubre a noviembre de 1988, el Banco Central de Honduras decide enviar al sistema de autofinanciamiento la importación de gran cantidad de artículos clasificados como

esencialidades; posibilita que se puedan abrir cuentas en dólares en los bancos comerciales, prohíbe y toma medidas para la compra-venta de dólares en el mercado no oficial.

Finalmente, y en respuesta a la especulación de la negociación de los CETRAS y de las divisas en el mercado no oficial, esta institución decide restringir los permisos de importación autofinanciados, regulando además la vigencia de los ya autorizados.

4. Política Fiscal y de Ingresos

Durante la década de los años setenta la política fiscal en Honduras observó un carácter expansivo. Se estimuló la demanda agregada de la economía mediante políticas de incremento en el gasto directo del Gobierno; creación de la infraestructura económica social que demandaba el proceso de desarrollo; fomento de empresas de carácter mixto entre los sectores públicos y privados; reforma tributaria orientada a la captación de ingresos por concepto de gravámenes a la propiedad, bienes inmuebles, impuestos selectivos al consumo, impuestos a la exportación de algunos productos tradicionales como: bananos, madera y los minerales, entre las medidas importantes.

Estas medidas de política encontraron justificación en el numeral asignado al Estado como agente económico y promotor del desarrollo, así también en la creciente disponibilidad de recursos financieros, tanto de fuentes internas (crédito del Banco Central al Gobierno) como también externas, sean éstas bilaterales, multilaterales y las

provenientes de la banca comercial.

En este orden los objetivos de política en materia de finanzas públicas que se perseguían con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (1974/78) hacían alusión a la necesidad de propiciar una mejor distribución del ingreso, ampliar el nivel de participación del Estado, en particular en aquellas actividades de la explotación de recursos naturales, incrementar el nivel de ocupación, crear la infraestructura indispensable en correspondencia al uso más racional de los gastos corrientes. El interés del gobierno por fortalecer e incrementar sustancialmente el ahorro público, y la política de mayores salarios para el sector urbano-industrial, justificar en parte, la importancia que se asignó a la industrialización sustitutiva de importaciones.

En el periodo comprendido entre los años 1978-1981 aparecieron con mayor determinación elementos desestabilizadores del sistema económico (incremento en el nivel de precios internos, déficit fiscal, iliquidez financiera de ciertas instituciones públicas-descentralizadas, fuga de capitales, etc.) que indujeron a la adopción de una serie de políticas orientadas a la reducción de la absorción interna y el saneamiento financiero de la economía. El convenio de facilidad ampliada que se firmó con el FMI en junio de 1979, y del que se hizo referencia anteriormente, es explicativo de la política de estabilización que el país considera a bien ejecutar en relación a la reducción del gasto público, el congelamiento de los

salarios, la creación de nuevos impuestos y, el saneamiento financiero de las instituciones de carácter mixto, como la Corporación Nacional de Inversiones (CONADI).

El instaurado en 1982, inicia la ejecución de un programa de estabilización monetaria y financiera. Dado que este año fue el año más difícil para la economía hondureña, este programa sirvió de antesala a la suscripción de un nuevo convenio con el FMI para el otorgamiento de un crédito de contingencia por un monto de US\$76.5 millones. En lo concerniente a las medidas de política fiscal y de ingresos, los componentes básicos del convenio se relacionaban con la necesidad de reducir los gastos corrientes, incremento en los impuestos, congelamiento de los salarios y mejoramiento de la eficacia y productividad de las empresas públicas.

No obstante que desde el mes de noviembre de 1982 el país no ha llegado a nuevo acuerdo con el FMI, las medidas de políticas en materia fiscal y de ingresos ejecutados por los dos gobiernos liberales, han sido orientados al logro de la estabilización económica; además de que la "reactivización de la economía" encuentra justificación en políticas como: Creación de más incentivos fiscales para promover la inversión extranjera; privatización de las empresas públicas; proyecto de reconversión de la deuda externa; reformas al marco jurídico-institucional.

Algunas de las principales medidas de política en materia fiscal y de

ingresos, como parte de los programas de estabilización ejecutados, han comprendido lo siguiente: Reducción del déficit fiscal como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB); reforma tributaria orientada a modificar la estructura de pago del Impuesto Sobre la Renta, incrementos en las tasas de impuestos sobre ventas, impuestos selectivos al consumo y gravámenes sobre el uso de aeropuertos; Ajuste financiero de instituciones públicas, incluyendo el saneamiento financiero de algunas instituciones descentralizadas y la reducción de los gastos operativos; La puesta en práctica de la técnica presupuestaria, "Presupuesto Base Cero", en instituciones autónomas con proyección de apoyo económico y social a la población; en particular se incluye al Instituto Nacional Agrario (INA), Instituto de la Vivienda (INVA) y Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA).

Con esta técnica presupuestaria, se pretende racionalizar el gasto público, eliminando en consecuencia gastos considerados "improductivos"; Congelamiento de los salarios, incluyendo el no incremento al salario mínimo; Incrementos en algunas tarifas de los servicios públicos, en especial servicios de luz y agua.

5. Política Arancelaria

Durante la década de los sesenta la política arancelaria en Honduras estuvo ligada, en gran medida a los compromisos adquiridos en esta materia al adherirse el país al tratado multilateral de libre comercio, y a los convenios sobre el régimen de industrias de integración económica en relación a la equiparación de gravámenes de

importación y transporte terrestre. Algunos instrumentos de política establecidos en estos acuerdos, y las medidas económicas ejecutadas por Honduras con respecto al comercio de terceros países, promovieron una política arancelaria no uniforme entre las ramas del sector industrial, además de una protección excesiva.

A partir del 1970, se inicia el proceso de revisión de la política arancelaria y aduanera en Centro América, orientado básicamente a promover la flexibilización de los gravámenes uniformes entre los países, acordar la aplicación de un nuevo arancel de importación, adecuar la tarifa arancelaria a las necesidades de desarrollo agrícola e industrial, y finalmente, a estructurar un marco legal para la puesta en práctica de un nuevo Arancel Externo Común.

Dentro de este contexto, Honduras venía privilegiando la ejecución de medidas no arancelarias, a fin de incrementar la protección efectiva, y como fuente alternativa de ingresos en especial para el sector industrial dentro del marco de la concertación de acuerdos bilaterales de comercio a nivel centroamericano, y en correspondencia a los problemas de déficit fiscal y de balanza de pagos.

La justificación que sustentó la aplicación del nuevo arancel externo en el país, tiene relación con los objetivos de lograr una mejor asignación de los recursos, una mayor producción nacional, y mejorar la competitividad de los productos hondureños en el mercado internacional.

Además de eliminar las distorsiones en los precios relativos de los bienes, incluyendo la racionalización de la protección y la eliminación de ciertas sobretasas arancelarias y parte de los mecanismos de control cuantitativo.

El nuevo Arancel Externo Común entró en vigencia el 1 de enero de 1986 en Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Costa Rica, cuya tarifa (Nauca II) se basa en la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA).

En Honduras, la adopción de este nuevo arancel, que entró en vigencia a partir de 1988, se explica en parte, en el interés del Gobierno Liberal por cumplir con los compromisos económicos y financieros que demanda la ejecución de políticas de estabilización y ajuste promovidas por los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial y AID).

La filosofía del nuevo arancel es de tipo desarrollista. Dado la controversia que generó al interior del sector privado, en particular para los confeccionistas y textileros la aprobación del mismo, el Gobierno se ha visto en la necesidad de proponer modificaciones en cuanto a la equiparación en las tasas de protección nominal y efectiva de ambas industrias, a fin de no fomentar la ineficiencia económica, el contrabando y la persistencia de un mercado cautivo.

En otro orden, merece especial atención las excepciones que existen

en cuanto a la aplicación del arancel. Estas excepciones han sido crecientes, e incluyen: la libre importación de materias primas, maquinaria, insumos, etc., por parte de los sectores productivos, además aquellas que benefician al cuerpo diplomático.

Dentro del marco de aplicabilidad del nuevo arancel, se han enfrentado problemas para la supresión de dichas exoneraciones, así como en la eliminación de las sobretasas arancelarias. Estas últimas representan una fuente considerable de ingresos para el Gobierno, por lo cual las medidas de política se han orientado a la creación de impuestos selectivos al consumo, como un mecanismo alternativo de captación de ingresos.

III. ANALISIS DE LAS POLITICAS Y/O PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL

Durante el periodo de análisis, el proceso de desarrollo rural en Honduras presenta dos modalidades claramente diferenciadas. Una que se enmarca en la estrategia y en las políticas de desarrollo nacional con vigencia para 1973/79; y la otra, que representa acciones geográficamente localizadas con marcos orientadores particulares cuyo énfasis se evidencia desde 1979 a la actualidad. La primera es representativa de la política de reforma agraria y la segunda de los proyectos de desarrollo rural integral.

Para comprender las concepciones y características de ambas modalidades es preciso situarlas en los escenarios (modelos) económico-políticos que prevalecieron en cada sub-periodo y conocer sus expresiones en términos de la política económica adoptada (Ver capítulo anterior).

1. La Política de Reforma Agraria. Sub-periodo 1973-79

Esta política que en su concepción y objetivos constituyó para el periodo 1973-79 una política diferenciada para el desarrollo rural hondureño, se fundamentó de tres aspectos. El primero referido a los resultados del análisis de las condiciones de vida de la población rural^{14/}, el segundo relacionado con los principios de la estrategia

14/ Diagnóstico de la Economía y la sociedad hondureña CONSUPLANE, 1978. Tegucigalpa, Honduras.

de desarrollo aprobada para el largo plazo (1974-2000)^{15/}; y el tercero vinculado a los lineamientos de la política de desarrollo nacional.^{16/}

1.1 La Instrumentalización de la Política de Reforma Agraria

La política de Reforma Agraria se instrumentalizó sectorial e intersectorialmente mediante el Plan Nacional de Reforma Agraria y su correspondiente marco legal, el Decreto-Ley No. 170 del 30 de diciembre de 1974.

1.1.1 El Plan Nacional de Reforma Agraria y su Marco Legal

El plan parte de una caracterización de la agricultura hondureña que indica..." está constituida por tres grandes compartimientos: El tradicional, representado por el sector minifundista de economía básicamente consuntiva y por el latifundio improductivo; el moderno, formado por unidades de producción técnicamente desarrolladas; y el contemporáneo, de reciente configuración y limitado desarrollo, constituido por empresas comunitarias campesinas, cooperativas agrícolas, ligas campesinas, sub-seccionales de ANACH y asentamientos campesinos"^{17/}. En base a esa caracterización el Plan

15/ Estrategia Nacional de Desarrollo, PND 1974/78 CONSUPLANE 1975. Tegucigalpa, Honduras.

16/ Plan Nacional de Desarrollo 1974/78 CONSUPLANE, Tegucigalpa, Honduras.

17/ Plan Nacional de Desarrollo 1974/78 CONSUPLANE, Tegucigalpa, Honduras.

se planteó como propósito general, consolidar el compartimiento contemporáneo en base a la creación de nuevas formas de organización para la producción social campesina capaces de sostenerse y desarrollarse en un sistema económico mercantil competitivo.

El Plan se propuso como objetivos principales contribuir al proceso de industrialización del país, mediante una redistribución de los factores de producción (tierra, capital y tecnología) que posibilitará la expansión del mercado interno; lograr una efectiva unidad nacional a través de la incorporación de las masas campesinas al proceso productivo, político y social del país, mediante el acceso a la propiedad y uso de la tierra; elevar sustancialmente la tasa de crecimiento del ingreso agrícola y lograr cambios fundamentales en su distribución para mejorar el nivel de vida de la población rural; y utilizar eficazmente los factores productivos, en especial el factor trabajo, para asegurarle mayores oportunidades de empleo y una más alta remuneración.

A fin de ejecutar el PNRA se definió un instrumental de implementación, una estrategia operativa, el período de su ejecución con sus correspondientes metas, su modalidad y fuentes de financiamiento, sus mecanismos institucionales y los efectos resultantes de su cumplimiento.

El instrumental de implementación estuvo orientado a efectuar cambios en la estructura de la tenencia de la tierra, en el aparato

institucional y a establecer formas adecuadas de indemnización que no limitaran los recursos necesarios para los programas y proyectos que se derivasen de su ejecución. La estrategia se dirigió a definir un fondo de tierras constituido por aquellas destinadas a la reforma agraria, a la selección, organización y capacitación de los beneficiarios y a la promoción del apoyo interinstitucional en servicios y creación de las infraestructuras económica y social necesarias. El Plan Nacional de Reforma Agraria definió como período de ejecución cinco (5) años, durante el cual y considerando un fondo agrario de tierras de aproximadamente 600 mil hectáreas, se procuraría dotar de tierra a más de 120 mil familias campesinas, asignando un promedio de cinco (5) hectáreas por familia bajo la modalidad de empresas asociativas; al respecto, cada empresa en promedio debería reunir 100 familias, lo que requeriría la organización de 1.200 asentamientos campesinos de acuerdo a la siguiente programación: 18/

Años	Miles de familias	Empresas	Superficie (Miles de Has.)
1	30.0	300	150.0
2	30.0	300	150.0
3	25.0	250	125.0
4	25.0	250	125.0
5	10.0	100	50.0
Total	120	1.200	600.0

FUENTE: Plan Nacional de Reforma Agraria. Op. Cit.

18/ Plan Nacional de Reforma Agraria, Op. Cit.

Como fuentes financieras principales para cubrir los gastos operacionales e inversiones que demandaría la ejecución de la reforma agraria, se determinaron los excedentes que se obtuvieran de la explotación racional de los bosques, que como una medida complementaria y de apoyo se nacionalizaron y pasaron a formar parte del patrimonio estatal mediante la emisión del Decreto Ley Forestal.

En el área institucional se decidió que para el mejor funcionamiento y desarrollo de los asentamientos campesinos, se organizarían varios sistemas con campos específicos de acción siendo los principales:

- a) El social forestal;
- b) El nacional de capacitación campesina;
- c) El asociativo de crédito y comercialización;
- d) El asociativo de servicios;
- e) El asociativo de mano de obra temporal; y
- f) El asociativo de empresas agrícolas y agroindustriales.

Complementariamente a los sistemas, se configuró una organización del sector público especializado a las instituciones en su acción de apoyo a la reforma agraria.

El Plan Nacional de Reforma Agraria definió dos categorías de efectos como resultados de su ejecución:

- a) Efectos estructurales;
- b) Efectos institucionales.

Dentro de la primera categoría se especificaron el mejoramiento en el nivel de ingreso y empleo de los campesinos; el logro de la

estabilidad social; el mejoramiento de las condiciones sociales de la población rural, una mayor participación social de los campesinos; aumento de la producción y productividad; la ampliación del mercado interno; y el desarrollo de un proceso de industrialización. Los efectos institucionales se vincularon con la estabilidad institucional, la integración nacional, la relación de dependencia y la seguridad nacional.

La emisión del Decreto Ley de Reforma Agraria constituyó el amparo legal para la ejecución del Plan Nacional de Reforma Agraria. Cuatro son sus principales elementos que concurren como disposiciones legales novedosas en apoyo a la política de reforma agraria, concretizadas en forma de plan.

En el primero está referido a la definición de la reforma agraria como parte esencial de la estrategia global de desarrollo de la nación (Art. 2); el segundo, se relaciona con el establecimiento del límite de propiedad territorial, en función de su localización geográfica, su uso potencial y actual. El tercero, vinculado a la definición del beneficiario de la reforma agraria a aquellas personas que tienen como ocupación habitual los trabajos agrícolas y no ser propietario de tierra en un número mayor de cinco (5) hectáreas; y la adjudicación de tierras prioritariamente en forma de empresa cooperativa y asociativa.

1.1.2 La ejecución del Plan y su Incidencia en el Desarrollo Rural.

A. Consideraciones Preliminares

Al considerar la política de reforma agraria en todos sus componentes como unas políticas "diferenciadas para el desarrollo rural, es preciso evaluar sus resultados y su contribución al mismo, durante el periodo de su ejecución y posterior a él. Al respecto es necesario enunciar que el periodo indicado estuvo influenciado por fenómenos naturales y cambios de tendencia política que lo afectaron negativamente.

La magnitud de los efectos requieren ser examinados en ese marco, a fin de no desvirtuar su esencia como una verdadera política de desarrollo rural.

Entre los acontecimientos adversos más notorios se registran el huracán Fifi y las inundaciones posteriores en 1974 que causaron daños extensos a la producción e inversiones de las cooperativas y asentamientos campesinos en la zona Norte, la cual concentró la mayor parte de las acciones del Plan. Al fenómeno anterior le continuó en 1975 una extensa sequía que afectó a las principales regiones productoras del país. Ante tal situación generada por la sequía, el gobierno fomentó la producción de granos básicos en la campaña agrícola de postrera mediante un precio de garantía muy elevado. Al producirse condiciones climatológicas favorables, la producción aumentó considerablemente y superó la capacidad de almacenamiento del

Banco Nacional de Fomento*/ como efecto del alto precio de garantía. Como resultado se obtuvo que gran parte de los grupos de reforma agraria tuvieron que vender su producción con pérdida o la utilización como alimento de animales.

Todos estos reveses tuvieron un impacto negativo sobre las rentas de los grupos de reforma agraria afectados y así sobre su capacidad de pagar sus deudas y mejorar su nivel de vida.

Es interesante notar la interrelación entre los factores exógenos, como el huracán y la sequía, que redujeron la producción, y los endógenos, como la acción gubernamental de estimular la producción para superar los reveses naturales. Es irónica que los estímulos a la producción, por su contribución al excedente de granos y así a la baja en precios, podrían tener un impacto negativo sobre la producción en el mediano plazo si los campesinos restringen su producción para evitar una repetición de los sucesos de 1975.

En adición a estos acontecimientos se debería notar que el período del Plan Nacional de Reforma Agraria empezó en el medio de un proceso de distribución de la tierra iniciado en 1973 con el Decreto No. 8. Esta distribución que ocurrió, en 1973-75, siguió más las iniciativas de los propios campesinos que las características especificadas en el Plan. El decreto No. 8 fue fundamentalmente un

* El Banco Nacional de Fomento actualmente transformado en el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, tenía en aquella época las funciones de conservación y comercialización de cereales.

programa de emergencia que concentrò la distribución ràpida de la tierra en las àreas donde habia alta presión por parte de los campesinos. Dado que un alto número de los grupos existentes se crearon bajo el Decreto No. 8, los resultados de este programa ha tenido una influencia importante sobre el carácter global de la reforma agraria hoy. El proceso previsto en el Plan de una redistribución ordenada en àreas de alta prioridad, combinado con programas para provenir los servicios e insumos necesarios, no se inició sino después de emitida la Ley y sus reglamentos en 1976.

- B. La influencia de la Reforma Agraria en el Desarrollo Rural a través de una Distribución más Equitativa del Ingreso y los Medios de Producción.

Para evaluar los efectos de la reforma agraria sobre el ingreso, se analiza primero el alcance de la reforma en comparación con la magnitud del esfuerzo previsto en el Plan Nacional de Reforma Agraria, a fin de estimar que proporción del Campesinado ha sido afectado. En segundo lugar se evalúa hasta que punto la reforma ha mejorado el nivel de ingresos de los campesinos incorporados, analizando los factores que determinan la producción y el nivel potencial de ingreso neto; entre los factores específicos que se evalúan se incluyen: la tierra, el cultivo, el crédito, la asistencia técnica y otros servicios públicos, el mercado y aspectos de comercialización.

a) El Alcance de la Reforma Comparado con la Magnitud del Problema.

Si se toman las metas del plan Nacional de la Reforma Agraria como indicadores de la magnitud del esfuerzo requerido para tener el impacto deseado sobre el sector agrícola y el campesinado marginado, La Reforma ha afectado a una baja proporción de lo previsto, como señalan las siguientes cifras:

	Metas PNRA	Logrado
	<u>1975-79</u> -----	<u>974-79</u> -----
Número de familias	120.000	(23.4) 28.073
Area (Has.)	600.000	(28.6) 171.472
Número de grupos	1.200	(89.2) 1.070

Fuente: "84 meses de Reforma Agraria del Gobierno de las Fuerzas Armadas de Honduras". IHDER. Mayo, 1980. Tegucigalpa, D.C.

En seis años de reforma se distribuyó un 28.6% del área y se incorporó un 23.4% de los campesinos programados. Considerando un estudio de PROCCARA19/ que indica que para 1976 había 150 mil familias rurales sin tierra o con insuficiente superficie, lo cual dimensiona la magnitud del problema; se deduce que la reforma ha afectado escasamente un 18% de sus potenciales beneficiarios.

19. Programa de Capacitación Campesina para la Reforma Agraria. INA. 46 meses (Proyecto FAO-1976)

Con respecto al impacto de la reforma agraria sobre la población total a base del censo de 1974 se estima que la población total a base del censo de 1974 se estima que la población rural en 1979 era de 2.3 millones de personas y el total, 3.6 millones. Usando un promedio de seis personas por familia rural, la reforma agraria ha beneficiado 168 mil personas que equivalen a 7 por ciento de la población rural o 4 por ciento del total.

En los primeros seis años, la reforma agraria incorporó 28,013 familias, o sea un promedio de 4.660 familias por año. A base del último censo de población, el INA estima que durante el mismo período la población rural tuvo un incremento neto de 34.500 familias de las cuales 22.770 familias fueron beneficiarios potenciales de la reforma, es decir un aumento de 3.780 familias pobres al año 20%. En otras palabras, si la reforma benefició 4.660 familias al año mientras que el número de beneficiarios aumentaba en 3.780 familias al año, aproximadamente 80 por ciento de su esfuerzo fue consumido por el crecimiento demográfico.

20 Plan Operativo, 1977. Estas cifras se fundan en un promedio anual de crecimiento vegetativo de 2.7 por ciento para la población rural entre los censos de 1961 y 1974 y un crecimiento efectivo (el vegetativo menos migración) de 1.8 por ciento. Con estas bases la población rural aumento en 263 mil personas durante los seis años de la reforma, de las cuales 86.700 personas emigraron a las ciudades. Se considera que el incremento neto de 176.200 personas consta de 29.300 familias. (Debe observarse al respecto que se consideran "urbanos" los centros con más de 1.000 habitantes en el censo de 1961 y los con más de 2.000 según el Censo de 1974, lo que podrá haber exagerado la tasa de crecimiento indicada para las zonas rurales.

Finalmente, es importante notar que en promedio los grupos de reforma tenían en 1977 un promedio de 31 miembros con una extensión de 141 hectáreas contra la meta del Plan Nacional de Reforma Agraria de grupos con 100 miembros y 500 hectáreas. La proliferación de grupos pequeños hizo más difícil y costoso la administración menor viabilidad económica y escasa capacidad efectiva en la comercialización de su producto.

b) El Tamaño, localización y condición de la tierra dotada.

El número de hectáreas productivas por familia y su calidad han sido factores importantes para determinar el nivel de ingreso por persona. Como se indica en el cuadro 2, la reforma ha excedido la meta del Plan de dar 5 hectáreas por familia a nivel nacional si se incluye los proyectos de colonización, aunque se ha distribuido mucho menos en dos de las regiones donde se encuentra 20% de los grupos. Hay indicaciones que el número de familias por hectáreas fue mejorando debido a un alto nivel de campesinos que abandonaron su grupo originalmente asignado. Una encuesta de sondeo socioeconómico de algunos grupos beneficiarios de la reforma agraria hecho por CONSUPLANE estudió grupos en el Norte y en el Sur que fueron formados entre 1972 y 1976 (la mayoría en 1972). En su primer año de operación los grupos incluyeron un total de 1.338 personas asentadas; en 1976 los mismos grupos tenían un total de 802 personas ó sea 60% de su número original, una reducción neta de más de 500 personas.

Con respecto a la calidad de la tierra, el INA estimó que un 80% de

la tierra adjudicada era cultivable.

Sin embargo, una encuesta hecha por PROCCARA de los resultados del Decreto No. 8, encontró que "una parte importante" de la tierra incorporada tenía gradientes fuertes, susceptibles de erosión cuando no ya erosionadas y, en general, de deficiente textura y estructura. Este estudio concluyó que la tierra adjudicada bajo el Decreto No. 8 fue predominantemente marginal con más de 15% de pendientes. Tomando en cuenta esto y que gran parte de la tierra es cultivable únicamente después de labores de destroncamiento, riego, drenaje, etc. y además que se trabajaba solamente la mitad de la tierra distribuida, el estudio concluyó que el índice de explotación realmente estaba por encima de la posibilidad real de explotación óptima de la tierra entregada.

CUADRO No. 2

HONDURAS: RESULTADOS DE LA REFORMA AGRARIA, 1973-JUNIO, 1977

	No. de Grupos	Area (Has.)	No. Socios Actuales	Socios por Grupo	Area por Grupo (Has.)	Socio por Area (Has.)	Distribución de grupos	Distribución del Area
							%	%
Region Norte	217	36251	8266	38	187	4.4	23.2	26.4
Region Litoral Norte	111	20678	3803	35	186	5.0	14.3	17.0
Region Sur	142	14410	2758	19	101	5.2	18.3	16.6
Region Nor-Oriental (Olancho)	78	12815	1736	22	164	7.4	10.2	9.1
Region Oriental (El Paraiso)	67	10408	1538	23	155	6.8	8.7	7.6
Region Central	71	6382	2661	37	90	2.4	9.1	8.3
Region Occidental	82	7271	2909	35	89	2.5	10.7	9.6
Subtotal	768	108215	23731	31	141	4.6	100.0	89.8
Proyectos de Coloniz.	87	37135	3115	36	426	11.2		10.2
Bajo Agua	62	2655	443	18	106	6.0		2.5
TOTAL	885	145350	26846	31	170	5.4		100.0

FUENTE: Instituto Nacional Agrario. Memorias Anuales, 1973 a 1979 Tegucigalpa, Honduras.

Desafortunadamente, no existen datos actualizados sobre la calidad de la tierra distribuida después del Decreto No. 8, pero hay algunos indicadores que demuestran que no han mejorado las condiciones. Por ejemplo, una encuesta hecha por una firma consultora de 166 grupos en 1975 (bajo un proyecto con AID) encontró que la opinión personal de la mayoría de los beneficiarios encuestados fue que su tierra era de mala calidad y/o insuficiente 21 / . La distribución de la respuesta fue:

Terreno suficiente y de buena calidad	29%
Terreno suficiente pero no de buena calidad	10%
Terreno no suficiente pero de buena calidad	38%
Terreno no suficiente y no de buena calidad	22%
No respondieron	1%

Además, un 17% de los grupos encuestados indicaron que su terreno no era adecuado para la mecanización.

21/ American Technical Assistance Corporation para el Ministerio de Recursos Naturales. Encuesta de pequeños agricultores y grupos de la Reforma Agraria, 1972. Vol. I, Resumen y Análisis. (Proyecto AID. Junio de 1976). La muestra usada por este análisis consiste en 166 grupos (13 cooperativas y 153 asentamientos) que representa aproximadamente un cuarto de los grupos totales que existían en 1975. Los grupos de esta muestra, caracterizada en la encuesta como grupos "no modelos" (es decir que ni participan en el programa de asentamientos modelos del Gobierno/AID), fueron seleccionados de tal manera que fueran representativos de todos los grupos colectivos de su zona, escogidos en forma proporcional de las varias sub-zonas geográficas y entre grupos que recibieron o no crédito del BANAFOM en 1975.

Por otra parte la encuesta encontró que en promedio los grupos explotaban un 76% de su terreno en cultivos, pastos y edificios. La extensión promedio por familia de los grupos en la muestra era de 4 hectáreas (comparado con el promedio nacional de 4.6) de la cual se explotaban 3 hectáreas y se cultivaban 2.7 hectáreas o sea 67.5%.

Si esta proporción era representativa, indicaba un promedio de 3.1 hectáreas cultivadas por familia en todo el sector reformado. Esta superficie se estimaba suficiente para una familia si la tierra era buena, pero dadas las indicaciones de que la tierra cultivable en el sector reformado no es de alta calidad, el tamaño de la tierra cultivada por familia podría haber limitado estrictamente su ingreso potencial.

La mala calidad y condiciones de la tierra reducen la potencialidad para diversificación y producción de cultivos con más alta rentabilidad. Un estudio de grupos de la reforma agraria en el Sur del país encontró que el tipo de cultivo era una indicación clara de la calidad de la tierra. Los asentamientos y cooperativas estudiados cultivaban productos de mejor rentabilidad para el mercado (como arroz y algodón) en la mejor tierra, productos de menor rentabilidad para venta en la finca menos buena (alimentos, granos) y productos para autoconsumo en la peor tierra. La concentración de la reforma en la producción de granos básicos, para consumo y venta, se estima que era una indicación de que la tierra de la reforma está en la categoría media.

Con respecto a la localización de las tierras adjudicadas, el cuadro 2 muestra que ha habido un afuente concentración en el Norte del país. Más de la mitad de la tierra, excluyendo los proyectos de colonización, se encuentra en las regiones del Norte, área permanentemente susceptibles a fuertes lluvias, vientos y a ocasionales tormentas tropicales.

El Plan estableció que se debería concentrar la reforma en zonas que dispusieran de servicios esenciales de desarrollo. Al respecto cabe mencionar que el estudio PROCCARA encontró que más del 56% de las empresas campesinas existentes al principio de 1975 estuvieron ubicadas a una distancia de entre 15 y 40 kilómetros de camino principal o carretera pavimentada más cercano. Además, la encuesta mencionada del proyecto AID indicó que solamente el 80% de los grupos tenían un camino viable que entrara en su terreno, sin indicar la calidad del camino. Puesto que la infraestructura en transporte es mínimo "servicio esencial de desarrollo", que conlleva el acceso potencial a los otros servicios, el aislamiento geográfico de una parte importante de los grupos colectivos indicó su ubicación en zonas que no disponían de la infraestructura exigida en el Plan.

Con respecto a dicha exigencia cabe mencionar la importancia desproporcionada que se le asignó al proyecto de colonización del Aguán en relación al total de la reforma agraria. El Plan Nacional de Reforma Agraria estableció: "se le dará más énfasis a la reforma agraria de tierras incultas y menos énfasis a la colonización que

tiene costo más elevado". Sin embargo, un 24% de las 145 mil hectáreas distribuidas entre 1973/77 estaban localizadas en el proyecto del Bajo Aguán. Es pertinente añadir que hasta diciembre de 1975 se habían invertido 15 millones de dólares en el proyecto de Bajo Aguán (o fue para caminos y construcciones rurales y un 20% para habilitación de tierras (parcelación, destronque, escombro, protección de inundaciones y drenaje).

c) El Cultivo

La rentabilidad del cultivo es otro factor determinante de ingreso potencial del agricultor. Al respecto cabe destacar que más del 80% de la superficie cultivada en el sector reformado está dedicada a cultivos anuales, principalmente granos básicos. No existen datos sobre la producción del sector reformado pero a juzgar por las metas del plan operativo 1977, esta producción podría haber representado más del 30% de la producción nacional de maíz, 73% del arroz en granza y 25% del frijol. Las metas también mostraban que más del 85% de la superficie cultivada en el sector reformado se planeaba dedicarla a cereales y frijol.

La predominancia de granos básicos ha tenido implicaciones importantes para el ingreso en el sector reformado debido al bajo ingreso bruto obtenido con estos cultivos en comparación con otros productos. Como se ve en el cuadro No. 3 según cifras para 1977 el valor bruto por manzana de maíz, frijol y arroz variaba entre 61 y 288 dólares según el cultivo y el rendimiento. (La encuesta por AID

encontrò un valor bruto promedio de producción por manzana cultivada en los grupos de la muestra de 125 dólares).

CUADRO No. 3

HONDURAS: RENDIMIENTOS Y VALORES DE PRODUCCION DE PRODUCTOS SELECCIONADOS
(Por manzana)

	Rendimiento qq/maiz	1975/76 Precio de Garantia	Valor Bruto Produc. por Mz.
(EN DOLARES)			
MAIZ			

No tecnificada	19.5	5.0	97.5
Tecnificada	36.2	5.0	181.0
Promedio Nacional	16.7	5.0	83.5
Sector Reformado	20.9	5.0	104.5
FRIJOL			

No tecnificada	9.5	10.5	100.0
Tecnificada	13.5	10.5	142.0
Promedio Nacional	6.5	10.5	68.5
Sector Reformado	5.8	10.5	61.0
ARROZ EN GRANZA			

No tecnificada	11.0	9.0	99.0
Tecnificada	41.5	9.0	373.5
Promedio Nacional	20.0	9.0	180.0
Sector Reformado	32.0	9.0	288.0
MAICILLO			

No tecnificada	27.3		
Tecnificada	34.9		
Promedio Nacional	10.8		
Sector Reformado	7.8		

FUENTE: Rendimientos de una manzana tecnificada y no tecnificada tomados de las metas del Plan Operativo, 1977. Rendimientos promedios nacionales y en el sector reformado de PROCCARA, 46 meses.

En contraste, el estudio de PROCCARA estimó que una manzana cultivada con frutas, verduras, palma africana, o caña de azúcar produciría un valor bruto entre 750 y 1250 dólares mientras que una manzana de café, tabaco o banano produciría un valor en exceso de 1500 dólares. Obviamente, la estructura de costos difería también con estos productos y en el último análisis es el ingreso neto que es lo más relevante 22/. Sin embargo, la magnitud de la brecha entre el máximo valor por manzana de granos y el de frutas o café, indicó la seria limitación en el ingreso potencial de las familias en el sector reformado impuesto por la dedicación a estos cultivos, dada la baja relación promedio de tierra/familia.

Hay que destacar, además, la posibilidad de que la calidad de la tierra distribuida limitaba en mucho el cultivo de productos más rentables en las áreas de la reforma.

Con respecto al rendimiento, la encuesta hecha por PROCCARA en 1975 contiene la única información disponible para esa etapa sobre rendimientos por hectárea en el sector reformado. En el cuadro 3 se aprecia que para los productos, maíz y arroz, el rendimiento promedio en el sector reformado era mayor que el promedio nacional en 1974 y que el rendimiento usual en tierra no tecnificada. Sin embargo, la encuesta no encontró un grado muy alto de mecanización de las labores culturales, especialmente en el caso del maíz. Parece que el más alto

22 / En el caso de los grupos a los cuales se les hizo encuesta en el proyecto AID, el ingreso neto por manzana cultivada después de incluir todos los gastos incluyendo un salario ficticio de mano de obra del socio y su familia, fue solamente de 26 dólares.

rendimiento de arroz y maíz se obtenía debido especialmente a un uso más intenso de la tierra. Es evidente que si se hubiera incrementado el rendimiento por hectárea a través de la aplicación de más mano de obra por hectárea, el resultado podría haber sido una disminución en el rendimiento por trabajador y así en su ingreso.

d) Comercialización y Precios

La baja rentabilidad de granos básicos está estrechamente relacionado con la estructura de su comercialización.

La comercialización de granos básicos incluye muchos intermediarios y se estima que la mayoría de los productores no vendían directamente al BANAFOM o directamente en los mercados locales. Por lo tanto existían indicios sobre la posibilidad de que productores en áreas aisladas recibían un precio menor que el precio de garantía. Además el tamaño pequeño de los grupos de la reforma y sus facilidades de almacenamiento dio por resultado en una débil capacidad de negociar sus productos o esperar mejores precios. La encuesta del Proyecto AID encontró que únicamente un 4% del valor bruto de la producción por cultivos fue guardado para vender en el futuro. También mostró que más de 85% de la producción era vendida, 15% distribuida a los socios y 0.2% guardado para semilla.

La intervención del Gobierno en el mercado de granos básicos, a través del programa de estabilización de precios del BANAFOM, no logró los resultados esperados. Aunque la capacidad de almacenamiento del Banco fue ampliado hasta una capacidad para

almacenar más del 20% de los granos comercializados (40 mil toneladas métricas en 1976), problemas administrativos y de política de precios impidieron que el programa, con las variantes condiciones de oferta, lograra asegurar precios remunerativos a los grupos campesinos. Además, el objetivo básico del programa era estabilizar los precios y no levantarlos, objetivos que tampoco logró con mucho éxito.

e) Crédito

Se cree que el crédito podría jugar un papel fundamental en mejorar la capacidad productiva del agricultor beneficiario de la reforma agraria. En los primeros tres años de la reforma el crédito utilizado por los campesinos del sector reformado no fue suficiente para desempeñar el rol previsto en el PND. Como se muestra en el Cuadro 4, el monto de crédito aprobado alcanzó la meta planeada en únicamente un año, 1975. Las aprobaciones por todo el periodo representaron el 61% de la meta del PND y las utilizations, 38%. El número de grupos beneficiados ha sido también limitado; en 1976 un cuarto de los grupos totales de la reforma recibieron créditos y aún en 1975 no fue mucho más de la mitad de los grupos existentes, que se beneficiaron de créditos. Además, el crédito ha sido concentrado geográficamente en áreas que no siempre coincidían con la localización de la reforma. En particular fue notorio que el Sur, con 18% de los grupos recibiera una proporción mayor de los créditos, 4.2%.

CUADRO No. 4

HONDURAS: CREDITO DEL BANCO NACIONAL DE FOMENTO OTORGADO Y UTILIZADO, SECTOR PROGRAMADO 1974-1976
(en miles de Dólares)

	1974			1975			1976			Montos		Monto		Util/aprob.
	No. de Grupos	Monto Aprobado	Monto U-tilizado	No. de Grupos	Monto Aprobado	Monto U-tilizado	No. de Grupos	Monto Aprobado	Monto U-tilizado	Aprobados %	Utilizado %	%		
REGIONES INA														
Norte	91	1046.4	603.1	119	2141.0	1544.4	79	7434.4	402.3	3935.3	34.6	2700.4	36.9	68.5
Sur	4	11.7	7.2	117	3213.3	2253.2	62	1526.6	925.2	4800.2	42.3	3141.1	42.9	65.4
Oriental	6	24.1	4.6	32	431.3	254.4	25	172.0	84.1	626.4	5.5	347.7	4.8	55.4
Diancho	41	409.4	208.4	51	731.3	420.2	12	114.3	60.1	1205.1	11.1	639.4	9.4	54.9
Central	-	-	-	28	435.2	331.0	7	86.2	22.4	572.3	5.0	303.4	4.8	61.8
Occidental	1	6.0	6.0	11	132.0	65.2	8	32.5	18.6	170.1	1.5	90.4	1.2	53.0
Total	143	1497.6	829.3	358	7084.1	4868.4	193	2054.6	3125.8	11309.4	100.0	7222.4	100.0	64.5
Metas del Credito Agricola en el PND		6393.5			6393.5			6393.5		19180.0				
NOTA: Excluye el Proyecto Bajo Aguán y de Isletas														

Fuente: Departamento de Credito y Comercialización, INA y Plan Nacional de Desarrollo 1974-78: Plan del Sector Público

CUADRO No. 5

HONDURAS: CREDITOS UTILIZADOS POR EL SECTOR REFORMADO 1974-1976, POR DESTINO
(Miles de Dólares)

	1974	1975	1976	Total	Distri- bución %	Distribución Cultivos %
Cereales	395.3	1568.4	386.8	2350.6	32.1	54.4
Maíz	292.2	631.7	247.4	1171.4	16.0	27.1
Arroz	103.1	904.3	132.5	1140.0	15.6	26.4
Maicillo	-	32.4	6.8	39.2	0.5	0.9
Frijol	22.6	80.5	44.8	147.5	2.0	3.4
Algodón	13.5	805.2	507.3	1326.2	18.1	30.7
Caña de Azúcar	-	97.2	52.8	149.7	2.1	3.5
Otros Cultivos	35.8	279.4	36.2	350.3	4.8	8.0
Subtotal de Cultivos	467.2	2810.7	1026.9	4344.3	59.1	100.0
Destronca	105.0	259.3	91.6	406.1	6.2	
Maquinaria	171.1	845.4	32.8	1054.4	14.4	
Construcción	23.7	32.4	27.3	73.5	1.1	
Subtotal de Otros usos	299.8	1137.1	151.7	1534.0	21.7	
Refinanciamiento de Deudas	108.0	912.0	338.2	1407.2	19.2	
Total	875.0	4859.8	1516.8	7285.5	100.0	

FUENTE: Banco Nacional de Fomento. Informes Anuales.
Tegucigalpa, Honduras.

La caída en aprobaciones en 1976 se debió en gran medida a un endurecimiento del proceso de evaluar las solicitudes y al problema interno producido como resultado de la reorganización de las operaciones del Banco. Para atender el máximo impacto, el crédito debió ser ligado a un plan de inversiones de los beneficiarios y a servicios de asistencia técnica e insumos complementarios.

En el pasado el Banco no ha evaluado la viabilidad financiera de los planes presentados y los insumos y servicios necesarios no han sido otorgados en muchos casos.

La tasa promedio de utilización ha sido baja, 65% del monto aprobado por 1974-76, debido mayormente a las deficiencias en la administración. En muchos casos el crédito no era aprobado en la época cuando el agricultor lo necesitaba. Además de esto el campesino aparentemente tiene temor a endeudarse debido a los problemas que ha confrontado tanto de índole natural como en la comercialización de su producción.

El crédito al sector reformado ha sido destinado en gran medida al cultivo de granos básicos, aunque el refinanciamiento, la compra de maquinaria y el cultivo de algodón en el Sur ha recibido también montos significativos. (Véase el cuadro 10). Dado el bajo ingreso bruto generado por los granos básicos y los serios problemas con su producción y comercialización, generaron algunos problemas en la amortización de los créditos.

Sin embargo, hasta mediados de 1976 la mora del sector reformado como proporción de su cartera total fue menor que la del sector no reformado. El refinanciamiento contribuyó hasta cierto punto a esta situación. El refinanciamiento más la mora representaron 43% de la cartera del sector reformado en 1976 contra 41% por el sector no reformado.

La distribución geográfica de la mora del sector reformado, reflejó también los problemas asociados con la producción de granos básicos. Por la zona Sur, que había recibido una parte desproporcionada de los créditos otorgados al sector reformado (43%) era responsable de una parte relativamente reducida de la mora (11% en 1977), mientras que en el norte con 37% del crédito tenía 65% de la mora. Estas circunstancias fueron resultados en gran parte del cultivo en la zona Sur de productos con más alto valor bruto como algodón, caña, sandía, y melón. En contraste, en el Norte se concentraron en granos básicos. En cierta medida se puede argumentar que la más alta mora se debió al hecho de que el Norte ha sufrido, y es permanentemente susceptible, a extremos de clima que afectan la producción. Sin embargo, hay que recordar que el Sur también ha sido víctima de la naturaleza y ha sido especialmente vulnerable a sequías.

En mayo de 1976 el BANAFOM hizo un censo de las cooperativas que operaron con el Banco. Excluyendo los grupos que no pudieron ser identificados como parte del sector reformado mostró un total de 127 grupos con 5.853 socios. Las características de estos grupos son

similares a las de los grupos de la reforma agraria en general con la excepción de que su producción era más diversificada y su área cultivable se estimaba ser más alta.

f) **Servicios e Insumos Recibidos del Sector Público.**

La asistencia técnica es esencial para que los campesinos del sector reformado puedan introducir mejoras técnicas de producción, utilizando al máximo los fertilizantes e insecticidas, el crédito, etc., y, cuando sea posible, diversificar la producción.

Los datos de la Secretaría de Recursos Naturales para el año de 1976 indican que el servicio de extensión está dando prioridad al sector reformado y que en promedio excedió sus metas programadas. Este esfuerzo fue concentrado en granos básicos que representaron un 98% de la superficie atendida por esa Secretaría, y en las zonas del Norte que concentraba el 70% de las hectáreas atendidas. Esta concentración refleja más o menos la distribución productiva y geográfica del sector reformado (incluyendo el proyecto del Bajo Aguán).

Sin embargo, el énfasis dado a los granos básicos da poco respaldo a la diversificación de la producción.

En agosto de 1976, la Secretaría de Recursos Naturales tenía un total de 143 técnicos en el servicio de extensión, de los cuales 18 eran supervisores regionales, 105 agentes de extensión, 15 agentes de 4-5 y 26 promotores de desarrollo comunales. Esto indica que cada

agente extensionista atendió un promedio de 1.188 hectáreas de las cuales 793 hectáreas correspondían al sector reformado. Con un promedio de 4.3 hectáreas cultivadas por socio en la reforma, habían 184 socios asistidos por agente.

Obviamente, la atención que recibía cada productor o grupo bajo estas condiciones era estrictamente limitada.

CUADRO No. 6

HONDURAS: HECTAREAS ATENDIDAS POR SERVICIOS DE EXTENSION 1976

REGIONES	Sec. Recursos Naturales		Sector Reformado	
	Programa Ejecutado	(%)	Total Has. realizadas	(%)
Norte	33.179	31.500	39.271	80.2
Litoral Norte	17.230	13.010	16.505	78.8
Nor-Oriental	13.004	15.115	21.313	70.9
Centro Oriental	12.115	8.100	23.255	38.1
Sur	8.800	9.300	16.344	61.1
Occidental	3.306	2.800	3.913	74.1
Centro Occidental	1.904	2.300	4.131	70.8
Total	89.538	83.100	124.732	66.8

FUENTE: Ministerio de Recursos Naturales. Informes Anuales.

Programa de Extensión Agrícola. Tegucigalpa

En las otras instituciones del sector público la situación se presentó peor aún. El Banco de Fomento tenía 136 personas especializadas en el sector agrícola en 1976, que se limitaban a ayudar en la formulación de planes y solicitudes para préstamos y el INA 100.

El caso de INA ha sido y continúa siendo especialmente serio puesto que tenía solamente un técnico por cada 268 socios. En realidad el promedio nacional era aun peor dado que el INA concentraba una parte importante de sus más capacitados técnicos en el Aguán (39% en 1975).

Aunque ha mejorado en los últimos años, la capacidad de los profesionales públicos especializados en el sector agropecuario todavía es deficiente. En 1976 la disponibilidad potencial de técnicos para dar asistencia técnica directa al sector reformado fue aproximadamente la siguiente:

CUADRO No. 7

DISPONIBILIDAD DE TECNICOS POR INSTITUCION

Técnicos	MRN*	BNF	INA	DIFO-COOP	Total
Ingenieros agricolas	21		21	--	54
Agrónomos	11	11	13	13	78
Feritos Agrícolas	26	1	16	1	103
Bachilleres en Ciencias Agrícolas	61	22	10	2	131
Otro personal especializado		1	28	4	33
Total	119	34	100	20	399

*/ Servicios de Extensión únicamente. En total el MRN, tenía 427 técnicos en 1976. No se tiene datos para determinar cuáles de estos técnicos aportaban asistencia técnica al sector reformado.

FUENTE: CONSUPLANE. Evaluación de los Programas del Sector Público Agrícola, 1976

Haciendo referencia otra vez a la encuesta del Proyecto AID de 1975 sobre 166 grupos del sector reformado, 123 de éstos recibieron una visita de un extensionista de otro agrónomo o técnico. El número promedio de visitas en 1975 por todos los grupos, incluyendo los que no recibieron visitas fueron:

Extensionista de MRM	15.0
Agrónomo o técnico del INA	8.6
Otro agrónomo o técnico	5.1

Además, es pertinente mencionar que un 51% pensaron que la asistencia técnica del INA o del Ministerio, fue "buena" (de la cual 5% pensaron que no fue suficiente", 22% opinaron que fue "regular", 5% que fue "inútil" y 21% no la recibió.

La asistencia técnica recibida por los 117 grupos de la reforma incluidos en el censo de cooperativas del BANAFOM, también muestra la deficiencia de los servicios públicos disponibles. En toda la historia crediticia de los grupos, 36 recibieron asistencia del BANAFOM, 72 del INA, 45 de fuentes nacionales y 24 de otra fuente. Un total de 42 grupos (un tercio) no reportaron recibir ninguna asistencia técnica. Esto fue especialmente una causa de preocupación puesto que estos grupos recibieron créditos, lo que exigía un más alto nivel de atención por parte de las entidades públicas que prestan asistencia técnica.

Con respecto a insumos y equipos, la encuesta de 166 grupos de la reforma agraria (Proyecto AID) encontró que de 1975, 27 grupos recibieron donaciones de insumos con un valor promedio de 206.25 dolares; maquinaria y equipo con un valor promedio de 173 dólares. Esto indica que más de 80% de los grupos no recibieron donaciones de insumos y casi 70% no recibieron donaciones de maquinaria o equipo. Para obtener estos insumos, los grupos tenían que comprarlos y la

demanda para el crédito reflejaba esto. La encuesta encontró, una demanda total de crédito de 4.1 millones de dólares de lo cual más de 51% estaba destinado para comprar fertilizantes, otros insumos y maquinaria y equipo. Asimismo, un 75% del valor de los préstamos de largo plazo recibido por los grupos entre 1973 y 1975 se destinó a la compra de maquinaria. Cabe destacar que la encuesta también demostró que los gastos relacionados con la maquinaria limitaron las ganancias por manzana de los dueños y que el interés de los créditos usados para este fin representó una carga difícil para los grupos.

g) Indicadores del Ingreso

El análisis de esta variable muestra que la reforma agraria no ha proporcionado en los montos adecuados los factores necesarios para que sus beneficiarios mejoraran sus niveles de ingreso en la forma esperada por el PND. El tamaño y mala calidad de la tierra cultivada, la baja rentabilidad del cultivo predominante, los problemas de comercialización, la falta de crédito y su otorgamiento inoportuno, la limitada disponibilidad de servicios de asistencia técnica, limitaron el efecto que la redistribución de la tierra pudo haber tenido sobre el nivel de vida de los campesinos.

Es difícil medir en forma directa el impacto de la reforma agraria sobre el ingreso de los beneficiarios debido a la falta de datos comparativos. Más que todo, no se sabe la situación de los beneficiarios antes de la reforma.

La encuesta de los 166 grupos del sector reformado hecha por el proyecto AID dió una indicación del ingreso neto promedio pro familia incorporado. Usando el promedio de 5.2 miembros por familia en la muestra se calculó el siguiente ingreso per cápita:

CUADRO No. 8

Concepto	(EN DOLARES)
Ingreso del Socio del Grupo	187.5
Recibido en efectivo	110.10
Recibido en productos del terreno	48.10
Productos recogidos por el grupo	28.10
Otros	0.65
Ingreso Neto por producción agrícola	124.8
Otros ingresos	88.1
Ingresos Totales	400.0
Ingresos Totales en Lempiras (C. 1.00)	271.3a/
Ingresos Totales per-cápita	77.0
Ingreso per-cápita lempiras (C. 1.00)	52.2a/

a/ El ingreso se deflactó con un índice de precios constituido usando la estructura de gastos en las zonas rurales por el estrato de menos de mil dólares año en la Encuesta de Ingresos y Gastos 1967/68 y con el índice de precios de cada rubro en 1975 según el Banco Central de Honduras.

FUENTE: Elaborado por el Consultor en base a Encuesta de AID. Op. Cit.

Si se supone que en promedio los participantes en la reforma agraria pertenecían al estrato más bajo del ingreso familiar, es decir, que tenían un ingreso familiar de menos de 250 dólares anuales, la encuesta indicaría una mejora real en su ingreso. El estrato más bajo, que representa un ingreso promedio per-cápita de menos de 30 dólares (28.2 dólares de 1966), comprendió el 53% de la población rural según la encuesta de ingresos de 1967-68.

Muchas de las personas en esta categoría son trabajadores sin tierra o agricultores con menos de cinco manzanas, quienes son los principales beneficiarios de la reforma agraria. El ingreso per-cápita promedio de las familias en la encuesta del proyecto AID es 52.2 dólares (en dólares de 1966) que los pone en el estrato con ingreso familiar entre 250 y 500 dólares. Este estrato tenía un ingreso medio de 52.5 dólares en 1967-68 y comprendía 28% de la población rural.

Ahora, si se aceptan los dos supuestos fundamentales: que la encuesta del Proyecto AID es representativa de la reforma agraria en total y que el ingreso promedio per-cápita de los beneficiarios era menor de 30 dólares anual; la reforma ha mejorado el nivel de ingreso de sus participantes. Esta conclusión concuerda con las opiniones personales de los socios en la encuesta sobre su condición de vida en comparación con el que tenían antes. Las respuestas fueron distribuidas así:

Mucho mejor	26%
-------------	-----

Un poco mejor	46%
Igual	14%
Peor	14%

La otra fuente de información sobre ingreso, el censo de cooperativas del BANAFOM, da resultados similares a la encuesta de AID. El censo muestra que el ingreso promedio familiar de estos grupos es más alto, gracias principalmente a los ingresos ganados fuera de la cooperativa. Sin embargo el ingreso per cápita es similar a lo de la encuesta del proyecto AID, debido al más alto índice de dependencia en las cooperativas del censo del BANAFOM. Aunque no se puede tratar de esta muestra como representante de los grupos reformados en total, es interesante notar la similitud de la información sobre ingreso per-cápita.

Dado que en 6 años la reforma agraria ha incorporado 5% de población total, un cambio del ingreso dentro de estas personas, del estrato más bajo de ingreso a un estrato mayor, representaría un cambio positivo e importante en la distribución del ingreso, especialmente cuando se toma en cuenta que la reforma ha sufrido desastres naturales y ha operado con todas las deficiencias mencionadas. Por otra parte, estos resultados no han alcanzado las metas del Plan Nacional de Desarrollo. El PID programó que por los efectos de la reforma agraria, la población con un ingreso per-cápita en el estrato bajo (con un ingreso familiar menor de 1000 dólares) cambiaría en la siguiente forma:

RANGOS	Población (miles)			Ingreso promedio per-cápita (Dólares de 1966)		
	1973	1978	Cambio	1973	1978	Cambio
Menos de 250 Dólares	1.085.000	1.085.000	0	53.3	57.6	+ 4.3
De 250 a menos de 500	1.085.000	1.085.000	0	58.5	69.1	+ 10.6
De 500 a menos de 1.000	1.085.000	1.085.000	0	130.3	137.0	+ 6.7

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo, 1974-1978. CONSUPLANE. Tegucigalpa.

La incorporación hasta 1979 de 168 mil personas en el sector reformado con ingreso promedio de 52 dólares es obviamente un paso muy preliminar para lograr estos objetivos.

Además, se debe tomar en cuenta que, en comparación con índices de calidad de la vida, el ingreso per-cápita en el sector reformado es todavía sustancialmente subestándar. Por ejemplo, se puede comparar el ingreso neto per-cápita de 7 dólares en el sector reformado (que incluye el valor de auto-consumo) con la estimación de INCAP que determina como costo mínimo por una dieta adecuada en términos de nutrición en 1000 dólares en 1975 en las áreas rurales de Honduras. Asimismo, la encuesta del Proyecto MID, que diferencia entre las condiciones de vida para los miembros de los grupos de la reforma agraria y los pequeños agricultores, según algunos indicadores como alfabetización, acceso a atención médica, calidad de la vivienda, etc., muestra que en todos los casos, salvo dos (acceso a cursos

agricolas y proximidad a una carretera los grupos colectivos están en peores condiciones que los otros a quienes se les hizo encuesta.

La encuesta de AID también mostró que en promedio los grupos de la reforma agraria obtuvieron la siguiente rentabilidad en 1975:

CONCEPTO	VALOR EN DOLARES
Valor total de la producción	11.127
(Del cual, cultivos: 29.15%)	8.351
Costos	7.783
Costos directos de producción	7.173
De cultivos	
Mano de obra (L2.5 por día)	3.010
(Del cual, socios: 5.15%)	
Insumos	2.148
Maquinaria y Animales	1.818
Otros	216
De otros Productos	90
Costos Generales (intereses, etc.)	567
Ingreso neto	2.776
Costo de Capital Invertido (10 por ciento)	2.052
Ganancia Empresarial	718

Estas cifras indican que en promedio los grupos pudieron pagar los factores de producción, incluyendo su propia mano de obra (valorado a un salario promedio de 1.25 dólares por día) y capital invertido (calculada en 10% del capital) y tener una pequeña ganancia en 1975. Probablemente esta situación deterioróse marcadamente en 1976 con la caída en el valor de su producción.

Además, hay que notar que estas cifras no muestran que la encuesta encontró que varios grupos habían hecho préstamos del Banco de Fomento para pagar a sus socios.

- h) Efectos globales de la reforma agraria sobre el subempleo de la fuerza laboral agrícola.

En un análisis simplificado se puede decir que la reforma agraria ha contribuido a disminuir el subempleo rural en la medida en que ha incorporado tierras incultas o mal utilizadas. El efecto positivo sobre empleo resulta de incrementar la tierra cultivada con casi el mismo monto de mano de obra (la fuerza laboral en el sector agrícola ha crecido al ritmo e 1.4% anual). Suponiendo que toda la tierra afectada no era explotada, la reforma ha incrementado la superficie cultivada en 99 mil hectáreas (145.1 hectáreas con un promedio de 68% cultivada). El total de tierra cultivada según el censo de tierra de 1974 fue 845.8 mil hectáreas. Extrayendo la tierra afectada en 1973, la reforma agraria aumentó la tierra cultivada en 71.1 mil hectáreas entre 1974-76, es decir en 8.4 por ciento. Usando una fuerza laboral en 1974 de aproximadamente 386.6 mil (véase más adelante) y de 397.5

mil en 1976, esto representaría un incremento de 2.2 hectáreas cultivadas por trabajador a 2.3 hectáreas, un mejoramiento muy limitado.

Con respecto a la proporción de la fuerza laboral que se benefició directamente de esta tierra adicional, según el censo de 1974, la población Económicamente Activa (PEA) en la agricultura, ganadería y trabajos forestales era de 453.1 mil personas, 422 mil en áreas rurales. De éstas 422 mil, 207.1 mil trabajaban como agricultores, propietarios, arrendatarios y colonos, y 179.5 mil como trabajadores agrícolas, por un total de 386.6 personas que representa la PEA más directamente sujeta a la reforma agraria. Usando la distribución por ocupación de la PEA en agricultura, ganadería y silvicultura se puede dividir estos 387 agricultores y trabajadores agrícolas de las áreas rurales entre las siguientes ocupaciones:

CATEGORIAS	Distribución Porcentual	Número de agricultores y trabajadores agrícolas rurales
Patrón	5.1	30 mil
Trabajador por cuenta propia	40.5	169 mil
Empleado a salario	24.7	100 mil
Familiares no remunerados	29.7	122 mil
Total	100.0	387 mil

Se supone que todos los empleados a salario que no tienen tierra, más una parte importante de los trabajadores por cuenta propia, los que son minifundistas, representan los beneficiarios potenciales de la reforma agraria*/. No se sabe exactamente que parte de la última categoría son minifundistas en la actualidad pero en el censo agrícola de 1965/66 había 84 mil fincas con menos de 5 hectáreas. Usando este número y suponiendo un trabajador por cuenta propia por cada minifundio resultaría en 184 mil agricultores (zonas rurales) sin tierra o con insuficiente tierra, el 69% del total de los trabajadores por cuenta propia y los empleados a salario en 1974.

En contraste en seis años la reforma agraria ha incorporado 28 mil socios, si se incluyen los proyectos de colonización. Estas cifras representan entre 9 y 10% de los trabajadores por cuenta propia y los empleados a salario en la agricultura (zonas rurales) en 1976 (usando un crecimiento anual de 1.4 por ciento).

i) El subempleo y los beneficiarios de la Reforma Agraria.

Para profundizar el análisis anterior es necesario saber hasta que punto la reforma agraria ha resuelto el problema de subempleo para la proporción de la fuerza laboral incorporada al sector reformado. El subempleo rural se puede definir en dos aspectos: uno se llama el subempleo visible, medido por desocupación estacional, y el otro es

* No se incluyen familiares no remunerados por no disponer de datos exactos de cuantos han sido afectados por la Reforma Agraria.

el subempleo visible, calculado en términos de la baja productividad de labor en comparación con un salario mínimo o "ingreso mínimo socialmente aceptado"^{23/} . Obviamente, cualquier concepto de subempleo es íntimamente relacionado con niveles de ingreso. Por lo tanto todos los problemas antes mencionados que limiten el nivel de ingreso del beneficiario de la reforma agraria representan obstáculos también a la disminución del subempleo.

Con respecto al subempleo visible, los factores determinantes para el pequeño agricultor son el tamaño de tierra cultivada a su disposición, el cultivo y la tecnología usada. El promedio de 3.1 hectáreas cultivadas por socio en las áreas del sector reformado es suficiente para ocupar un trabajador en forma completa únicamente con ciertos cultivos. Esta área cultivada en granos básicos, debido a la estacionalidad de su cultivo, no pueden ocupar mucho más de la mitad del tiempo del agricultor, aunque requieren trabajadores adicionales durante ciertas épocas.

El cuadro 9 da ejemplos de los índices de ocupación con 3.1 hectáreas en maíz usando métodos tradicionales y tecnificados, y en banano. Con Maíz cultivado en forma tradicional, el agricultor está subocupado pero tiene que contratar trabajadores por 6 ó 12 meses. La tecnificación del cultivo del maíz reduce su índice de empleo pero reduce aun más la necesidad de otros trabajadores.

23/

Ver PREALC, El Problema del Empleo en América Latina: Situación, Perspectivas y Políticas (OIT, Santiago, 1976).

Finalmente, 3.1 hectàreas en banana emplea 86 por ciento de un agricultor casi sin otra necesidad de mano de obra.

A juzgar por estas cifras la preeminencia del cultivo tradicional de granos básicos en el sector reformado indica un subempleo estructural.

La encuesta de 166 grupos de apoyo del proyecto AID también indica que el subempleo visible sigue siendo un problema en los grupos de reforma agraria. El promedio de días-hombre trabajados en 1975 por miembros de los grupos encuestados fue únicamente 130.6 (86.3 cultivos, cuidado de animales u otra forma de actividades colectivas y 1.7 en construcción de estructuras, cercas, etc. y 42.2 en cultivos en forma individual. Esta cifra indicaba que las actividades agrícolas únicamente ocuparon aproximadamente 47% del tiempo disponible del miembro.

CUADRO No. 9

HONDURAS: DIAS LABORALES POR MESES CON 3.1 HECTAREAS CULTIVADAS DE MAIZ Y BANANO
(Días-Hombre)

	Maiz no Técnico			Maiz Técnico			Banano		
	IHa. Pri-mera	IHa. Pos-tera	Tot. con 3.1Ha	IHa. Pri-mera	IHa. Pos-tera	Tot. con 3.1Ha	IHa. Pri-mera	Tot. con 3.1Ha	Trab.a/ del Socio
Enero		25.7	79.7		1.6	5.0		7.0	21.7
Febrero		2.5	7.8		15.1	77.8		5.0	18.6
Marzo			0.0			0.0		6.0	18.6
Abril	22.3		67.1	4.1		12.7	7.0	21.7	21.7
Mayo	6.0		18.6	5.0		15.4	5.0	17.1	17.1
Junio	20.5		63.5	11.1		35.0	5.0	20.2	20.2
Julio	1.3		3.9	1.3		4.0	1.3	2.6	23.0
Agosto									23.0
Septiembre									18.6
Octubre									17.1
Noviembre									17.1
Diciembre									23.7
Total									
Porcentaje del año (de 280 días) ocupado				55.5%		57.0%			55.6%

a. Basado en un máximo de 23 días laborales en el mes.

Fuente: Coeficientes técnicos de días hombre/Ha./cultivo/mes de CONSUPLANE Informe de II Modelo Nacional de Programación Lineal (1973).

En lo que a subempleo invisible se refiere, es difícil medir la productividad en el sector reformado porque no se sabe exactamente la utilización de mano de obra en el mismo por no tener datos definitivos del número de familiares no remunerados y trabajadores a salario. Un estudio de los asentamientos y campesinos del Decreto No. 8 encontró un promedio de 1.5 trabajador-familiar por socios^{24/}.

Con respecto a trabajadores pagados de afuera del grupo, en las cooperativas y asentamientos en la encuesta de proyecto AID, los trabajadores a salario fueron responsables por aproximadamente 12 por ciento del total de días/hombres aplicados en promedio por el grupo. Esta información implicaría que en adición a los 23.731 socios de los grupos de la reforma agraria hay 35.596 trabajadores familiares y 8.090 trabajadores a salario por un total de 67,418.

Con una superficie cultivada de aproximadamente 73.045 hectáreas (67.5% del área dotada), la razón tierra cultivada/trabajador sería 1.1 hectáreas. En contraste, el promedio nacional del área cultivada por trabajador es 2.2 hectáreas, indicando una aplicación de doble mano de obra por tierra cultivada en el sector reformado.

Las implicaciones de estos datos en términos de la productividad de mano de obra en el sector reformado se puede ver claramente con el ejemplo del maíz. Como se mencionó, el rendimiento promedio por

24 / Enrique Astorga Lira, Evaluación de los Asentamientos y Cooperativas en Honduras. (1973).

manzana cultivada de maíz es de 20.9 quintales en las áreas de la reforma agraria y 16.8 quintales en toda la nación, mientras que se aplica doble la mano de obra en las áreas de la reforma que el promedio nacional. Es razonable suponer que el más alto rendimiento en el sector reformado se debe principalmente a la más intensa aplicación de mano de obra a la tierra. Las cifras se pueden resumir así:

CUADRO No. 10

	Tierra	Labor	Volumen de Producción (Maíz)	Valor del Producto (Maíz)	
				Precio= \$5/qq	Precio= \$10/qq
Reformado	1.5 Mz.	1 trabaj.	31.4 qq.	\$ 157	\$ 314
Nacional	1.5 Mz.	0.5 "	25.2 qq.	\$ 126	\$ 252
Diferencia		0.5 "	6.2 qq.	\$ 31	\$ 62
Producto Mar- ginal Sector Reformado a/		1 trabaj.	12.4 qq.	\$ 62	\$ 124

a/ Doblar la diferencia para obtener producto marginal por trabajador.

FUENTE: Elaborado por el Consultor, en base a Encuesta AID, Op. Cit.

Estos datos nos permiten calcular el producto marginal en el sector reformado, tomando la tierra como el factor constante e ignorando el factor capital y las economías de escala, en la siguiente forma:*/.

*

SECTORES	Labor	Tierra por Trabajador	Producto (maíz) por manzana
Reformado	1 trabajador	1.5 Mz.	20.9 qq.
Nacional	1 trabajador	3.5 Mz.	16.8 qq.

Con el tamaño promedio de tierra cultivada por trabajador en las áreas de la reforma (1.5 por manzana), el producto marginal por trabajador es 62 dólares si se usa el precio promedio al por mayor de 1976 y 124 con el precio promedio de los primeros 7 meses de 1977. En comparación el salario anual de un trabajador agrícola plenamente empleado y ganando el salario promedio en Honduras de 1.25 dólar en aquel entonces diario varia entre 350 dólares (280 días laborables) y 300 dólares (240 días laborales). Estas cifras indican la baja productividad de la mano de obra que prevalece en las áreas de la reforma agraria.

Tanto como en el caso del ingreso, la productividad es baja en comparación con los índices de productividad deseables o de subsistencia. Pero si se compara la productividad de un trabajador en el sector reformado con su productividad antes de ser beneficiado por la reforma agraria es probable que se encuentre que su productividad ha mejorado. Es decir, se puede incrementar la productividad de los trabajadores agrícolas sin tierra, de ocupados por más de seis meses

del año, dándoles unas 1.5 manzanas de tierra propia cultivada de maiz.

j) Tecnología en el Sector Reformado

El Plan Nacional de Desarrollo programó la formulación de una política de tecnología en el sector agropecuario que permitiría una mayor utilización de mano de obra, un aumento en el área explotada y una mayor productividad de la fuerza laboral agrícola. El Plan contempló el uso seleccionado de insumos tecnológicos incluyendo la maquinaria que no desplazase la mano de obra.

Con respecto a la mecanización, se anota que el cultivo de granos básicos resulta en el subempleo del agricultor, pero también limita en muchos casos la superficie que se puede cultivar debido a los requerimientos altos de mano de obra en ciertas épocas. Como muestra el cuadro 9 el cultivo de dos cosechas de maiz requiere la aplicación de seis trabajadores en septiembre para cultivar 3.1 hectáreas.

La escasez general de mano de obra durante las épocas de cosecha y el poco excedente de producción disponible para pagar trabajadores podría resultar en el no cultivo, o de parte de su tierra o de las dos cosechas, por los grupos de la reforma agraria. La aplicación de maquinaria reduce las necesidades de mano de obra y puede incrementar la superficie cultivada por el grupo y así la productividad de su labor. Además puede permitir la segunda cosecha, reduciendo así el

desempleo estacional. La utilización de una tecnología que ahorre trabajo para reducir el subempleo requiere una política cuidadosa para evitar efectos negativos sobre el empleo en el sector agrícola en general.

La disponibilidad de insumos y, en particular, el riego es un factor importante también en la posibilidad de diversificar la producción. Los cultivos de más alta rentabilidad, que aumentan la productividad de mano de obra y en muchos casos reduce el desempleo estacional, requieren insumos y una tecnología más avanzada. La tecnología también puede ser exigida para adecuar la calidad de la tierra en el sector reformado para estos cultivos.

En el caso de los grupos de la reforma agraria los problemas analizados antes con el crédito y con la producción y comercialización de su producto han limitado su capital para inversión en maquinaria y otros insumos.

Por otra parte, los grupos han recibido poca asistencia técnica para formular planes que aseguran el uso más racional de los insumos y maquinaria.

Además, hace falta una tecnología para el pequeño productor que se puede combinar con uso intenso de mano de obra.

En los grupos de la reforma agraria se utilizan los insumos como semillas y fertilizantes, tanto como el insumo laboral, más intensamente que el promedio nacional. Sin embargo, la insuficiencia

de estos insumos y la limitada extensión de tierra cultivada por trabajador redujeron los efectos positivos que el uso intensivo de fertilizantes y semillas mejoradas prodrian tener sobre la productividad laboral.

El estudio de los asentamientos y cooperativas del Decreto No. 8 hecho por PROCCARA encontró una proporción pequeña de los grupos existentes que tenían maquinaria o animales para explotar la tierra.

CUADRO 10

CAPITAL DE EXPLOTACION DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR REFORMADO PRIMER TRIMESTRE DE 1975

Bienes	% que poseen
Generadores electricos	3.2
Tractores livianos	9.8
Sembradoras	1.0
Cultivadores	1.6
Rastras	4.7
Arados	23.5
Trocos (o traileas)	2.6
Carretas	3.3
Bueyes	11.0
Burros y mulas	5.6
Caballos	5.3

FUENTE: PROCCARA, 46 meses (1976).
Instituto Nacional Agrario. Tega. Honduras.

Los resultados de la encuesta del proyecto AID indican también un limitado acceso a la maquinaria. De los 166 grupos en la muestra 18.7 tenían su propia maquinaria (tipo no especificado en el informe) 32.5 la alquilan, 7.2 la tenían y lo alquilan, 41.6 no la

usaron*/.

La encuesta también encontró la siguiente situación con respecto a riego:

	%
Tienen riego	19.8
Tienen buenas facilidades de riego	10.8
Tienen algún riego pero necesita muchas mejoras	9.0
No tienen riego	80.1
Tiene buenas posibilidades con desemb. razonable	53.0
Es posible irrigar pero el costo sería demasiado alto	21.1
No hay posibilidades de irrigar	6.0
T o t a l	100.0

La poca información disponible indica que en los primeros cuatro años los grupos de la reforma agraria no habían tenido acceso a una tecnología que les permitieran aumentar en mucho su productividad. Al contrario, habían tratado de incrementar su producción a través de la aplicación intensa de mano de obra con métodos tradicional y cultivos extensos de poca rentabilidad lo que había resultado en una productividad baja.

*

k) Capacitación de la población económicamente activa en el sector reformado

La capacitación de mano de obra representó una forma importante de incrementar su productividad. En este aspecto, también los resultados de la reforma no indican mucho progreso hacia la meta de disminuir el subempleo rural. Aproximadamente el 51.3% de los miembros de los grupos de la reforma agraria encuestados por el Proyecto AID eran analfabetos. Asimismo el censo de cooperativas del BANAFOM encontró que un 53.8% de los miembros también lo eran. Esta cifra indica que el índice de analfabetismo en el sector reformado es ligeramente peor que el promedio nacional en áreas rurales de 51.2%.

En lo que a servicios públicos de capacitación del campesino se refiere, la acción predominante en el sector reformado fue el programa de Capacitación Campesina para la Reforma Agraria. El PROCCARA desarrolló un curso de técnicas agrícolas y agroindustriales que estaba orientada en forma directa a mejorar la productividad del campesino beneficiario de la reforma agraria. Entre 1973 y fines 1976 este curso capacitó un total de 2.236 campesinos, o únicamente 8.6% de los socios de la reforma. Otros cursos que eran menos directamente relacionados con la productividad tuvieron un alcance más amplio. En particular, los laboratorios experimentales que empleaban una forma de "auto-capacitación" para adiestrar a los participantes en el trabajo organizado y atendían a los requerimientos más urgentes de enseñanza técnico-productivo, han

capacitado 11 mil campesinos o más de 44 por ciento de los socios.

Con respecto a cursos de capacitación de las otras instituciones no se sabe exactamente que parte de sus beneficiarios provenían del sector reformado. En todo caso hay deficiencia enorme entre los servicios de capacitación ofrecidos al sector agropecuario y las necesidades, mostrado por la proporción de la población económicamente activa que ha recibido alguna forma de capacitación. En todo el periodo (1969/75) se capacitaron 26.3 mil personas en el sector agropecuario contra una fuerza de trabajo en 1974 de 447.2 mil, es decir menos de 6%.

Ya se mencionaron los limitados servicios públicos en materia de asistencia técnica disponibles para asistir a los grupos de la reforma agraria. Estos pocos recursos públicos para capacitar y asistir al productor de la reforma agraria confrontaron una fuerza laboral campesina con poca o ninguna educación formal, en grupos pequeños y dispersos, con una proporción aparentemente alta de mujeres y niños y trabajadores ocasionales que quedaron marginados de la mayor parte de los programas de capacitación.

En estas circunstancias hay poca posibilidad de que los programas de capacitación de la población económicamente activa del sector reformado haya tenido un impacto significativo sobre la productividad de mano de obra en los seis años de la reforma agraria.

2. Los Proyectos de Desarrollo Multisectorial. Subperiodo 1980-1988.

2.1 El Contexto Global

Este subperiodo se caracteriza por la pérdida de vigencia del modelo económico-político populista; por el inicio del periodo de la crisis actual; y el establecimiento de las bases de la política económica que configura el nuevo modelo, cuyos rasgos esenciales tienden a consolidarse en los últimos años.

El nuevo modelo de política económica tiene como una de sus manifestaciones más evidentes, el cambio de orientación y de instrumentos para promover el proceso de desarrollo rural. La política de Reforma Agraria, quehacer fundamental del Gobierno en la década anterior, analizada en sus limitaciones y logros en el numeral anterior; paulatinamente es sustituida por la promoción y ejecución de diversos proyectos de desarrollo multisectorial con carácter y objetivos parciales y un enfoque localizado.

El marco global de políticas respecto al desarrollo rural fue ambivalente en este periodo; se continuó enunciando la política de reforma agraria como fundamental, pero a la vez se desincentivan todas las acciones instrumentales. La afectación de tierras se paralizó y el sector reformado (compartimiento contemporáneo de la agricultura), se desatendió. Por otra parte, se promovieron acciones para la ejecución de proyectos multisectoriales y se agilizaron las

gestiones para la obtención de su financiamiento.

En los últimos años de la década del 70 e inicios de la actual, se gestionó el financiamiento y se pusieron en ejecución siete proyectos de la naturaleza anotada; algunos ya concluyeron, otros continúan en su segunda fase con financiamiento renovado.

En las políticas globales de desarrollo definidas para los períodos recientes (1979-83; 1982-86 y 1987-90), no se identifica un componente específico para el desarrollo rural. Es decir, no se ha definido un marco orientador con sus objetivos y políticas específicas que indiquen el contenido, la estrategia y el horizonte del desarrollo rural.

Dos iniciativas se gestaron orientadas a cubrir este vacío conceptual y de políticas. Una, promovió el estudio de un marco conceptual y de gestión de los proyectos de desarrollo rural integral; otra, se dirigió a definir una política de desarrollo rural integrado como parte de la política nacional de desarrollo, ninguna tuvo respuesta política. Actualmente se hace un esfuerzo a fin de lograr este propósito.

2.2 Los proyectos Multisectoriales y el Sector Campesino

En el sub-período 1979-88 surgieron siete proyectos multisectoriales:

- a) El proyecto de Desarrollo Rural Integrado de la Sub-Región de Yoro;
- b) El Proyecto de Desarrollo Regional del Valle del Guayape;
- c) \ El Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de la Región Occidental;
- d) El Proyecto de Cooperación al Desarrollo Indígena en Yoro;
- e) El Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de la Sub-Región Marcala-Goascorán;
- f) El Proyecto de Desarrollo Rural Integrado del Departamento de Santa Bárbara; y
- g) El Proyecto de Reforzamiento de las Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Integrado de Jamastrán.

Los siete proyectos tienen una alta compatibilidad en cuanto a sus objetivos generales: se habla de "incrementar el nivel (o la calidad) de vida", principalmente a través del mejoramiento y la diversificación de la producción agrícola y el fomento de la infraestructura física y social. Todos los proyectos se dirigen hacia los estratos más necesitados de la población rural; sin embargo se nota bastante variación en los criterios para definir estos estratos (por ejemplo: campesinos de < 5 Has. en el "DRI-Yoro" y de < 20 en el "Guayape"); todos los proyectos, con la excepción del "MARGUAS" tienen un fuerte componente de beneficiarios de la Reforma Agraria entre su población meta. Cuando se trata de agricultores independientes, todos los proyectos requieren normalmente su asociación (más o menos formal) en grupos, para así racionalizar los recursos proveídos. Mientras que los proyectos "MARGUAS", "DRI-Yoro", "PRODERO", "PRODESBA" y La Paz-Intibucá se proponen impulsar el

desarrollo y la integración económica de las áreas más atrasadas y de menos potencial productivo del país, los proyectos "Guayape" y "Jamastrán" a su vez buscan desarrollar un potencial de por sí ya bastante alto y prometedor en valles fértiles, a través de la inversión en infraestructuras (camino, sistemas de riego) y créditos a la producción y comercialización. Es en parte debido a esta diferenciación nítida de la situación de partida que se explica la variación en la composición sectorial de los proyectos; mientras que todos disponen de un fuerte componente de infraestructura, el peso relativo entre crédito y capacitación (extensión, salud, etc.) varía bastante así, el crédito que representa apenas el 4% del presupuesto total en el "MARGOAS", sube hasta un 56% en el "GUAYAPE".

Es de suponer, sin embargo, que la composición sectorial -y particularmente la importancia del crédito- en los diferentes proyectos estudiados es función también de los arreglos de financiamiento externo aplicados en cada caso -y viceversa-. Llama la atención que el componente de crédito tiende a ser grande en proyectos financiados con préstamos externos (caso de "Guayape" y "FRODESBA" particularmente) y de menor importancia relativa cuando se trata de una donación ("MARGOAS", "DRI-YORO", "Jamastrán").

Todos los proyectos, con excepción del "DRI-Yoro" (3 años) tienen una duración de fase de 5 años, con alta probabilidad de extensión posterior. La participación hondureña en el financiamiento de los proyectos es más alta en los dos proyectos co-financiados por la

COSUDE (30%); varía entre 18.5% y 28% en los proyectos "banqueros" ("PRODERO", "PRODESBA", "Guayape") y representa un mero 4.5% en el proyecto financiado con la venta de productos donados por la CEE.

En cuanto a aspectos institucionales se refiere, llama la atención que todos los proyectos, con excepción de los cofinanciados por COSUDE, disponen de una Unidad Ejecutora que se ha integrado, sea desde el inicio sea en el transcurso de la ejecución del proyecto, en las Direcciones Agrícolas Regionales respectivas. Para su dirección de alto nivel y la coordinación institucional, los proyectos disponen normalmente también de uno o varios Comités, en los cuales se reúnen periódicamente representantes de las instituciones involucradas, los organismos de financiamiento, y (en algunos casos) la población beneficiaria del proyecto.

En síntesis se puede afirmar que los proyectos multisectoriales en Honduras parten de un conjunto de objetivos bastante similares; sin embargo, en su estrategia de desarrollo, o sea en la composición sectorial de las acciones que en su conjunto deberían lograr un efecto integral de desarrollo, se nota una diversidad considerable de énfasis. Esta diversidad se debe en primer lugar a las diferentes situaciones de partida que enfrentan indudablemente los diferentes proyectos, pero también en cierta medida a la identidad -y la política del organismo externo de financiamiento.^{25/}

25 Estudio comparativo sobre los Sistemas de Gestión de los Proyectos Multisectoriales en Honduras. Schlapfer, Adrian. Tegucigalpa, Honduras, 1984.

2.3 El Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de la Región de Occidente.

En función de los objetivos de este trabajo se ha seleccionado para su análisis el Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de la Región Occidental, atendiendo a los siguientes criterios:

- a) El área seleccionada para el proyecto, constituye una de las zonas más características de localización del sector campesino y de pequeños productores en el país;
- b) Los componentes sectoriales que integran el Proyecto muestran una visión integral de promoción del desarrollo rural; y
- c) El Proyecto es el que ha mantenido una mayor continuidad en su ejecución, en relación a los otros proyectos indicados.

2.3.1 Causas que dan origen al Proyecto

El proyecto surge como una alternativa para promover el desarrollo de la Región Occidental, cuyos limitantes fundamentales para su desarrollo se determinaron los siguientes:

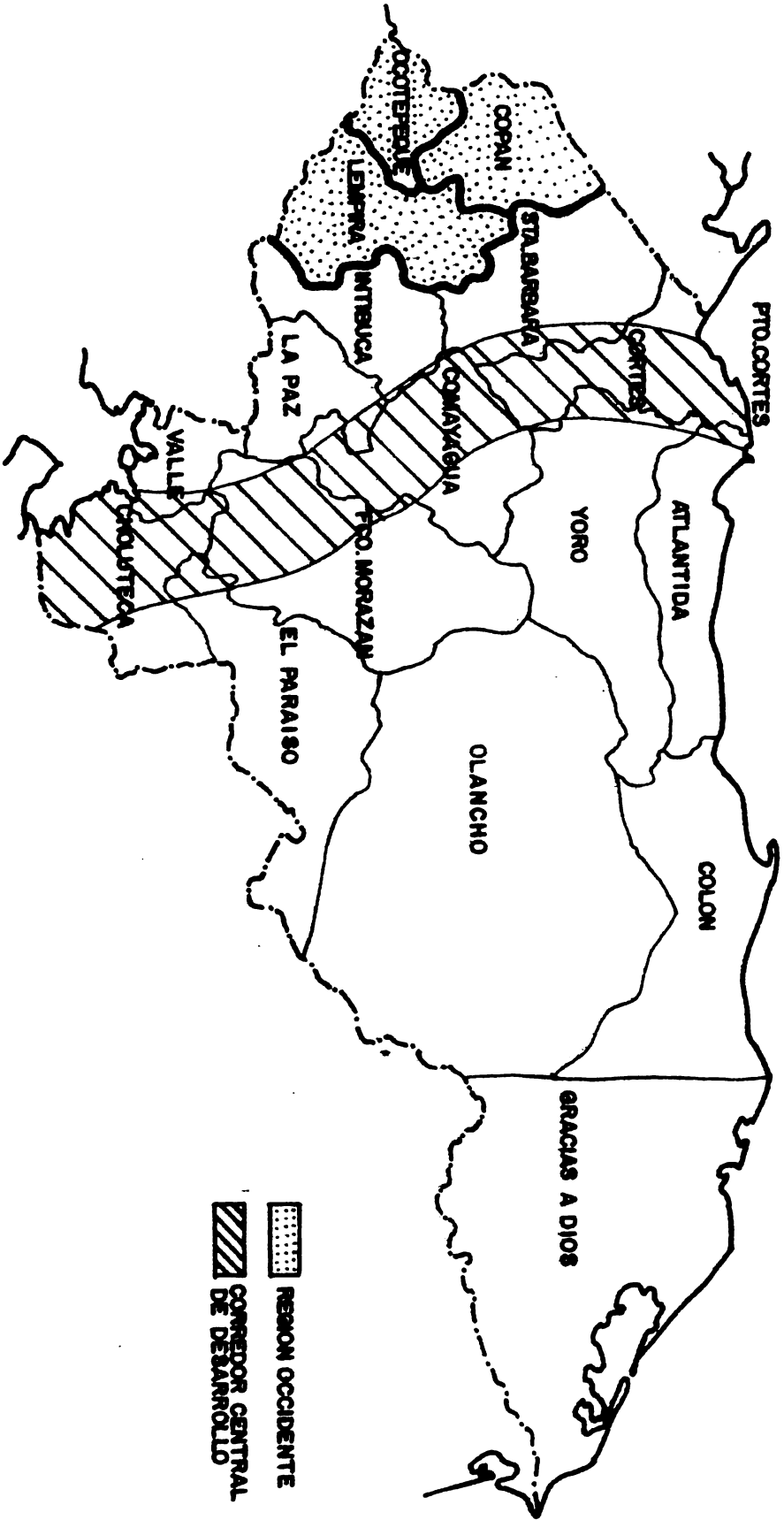
- a) Inadecuada estructura de la propiedad y del régimen de tenencia del recurso tierra (binomio latifundio-minifundio);
- b) Bajo potencial productivo de sus recursos naturales y la práctica de su sistema irracional de cultivo que causa efectos de degradación del suelo mediante la deforestación y el cultivo migratorio de tierras no aptas para la agricultura;
- c) La falta de integración al ámbito económico nacional y el carácter marginal en cuanto a la absorción de recursos públicos, básicamente en las áreas de salud, educación, servicios sociales y red vial;

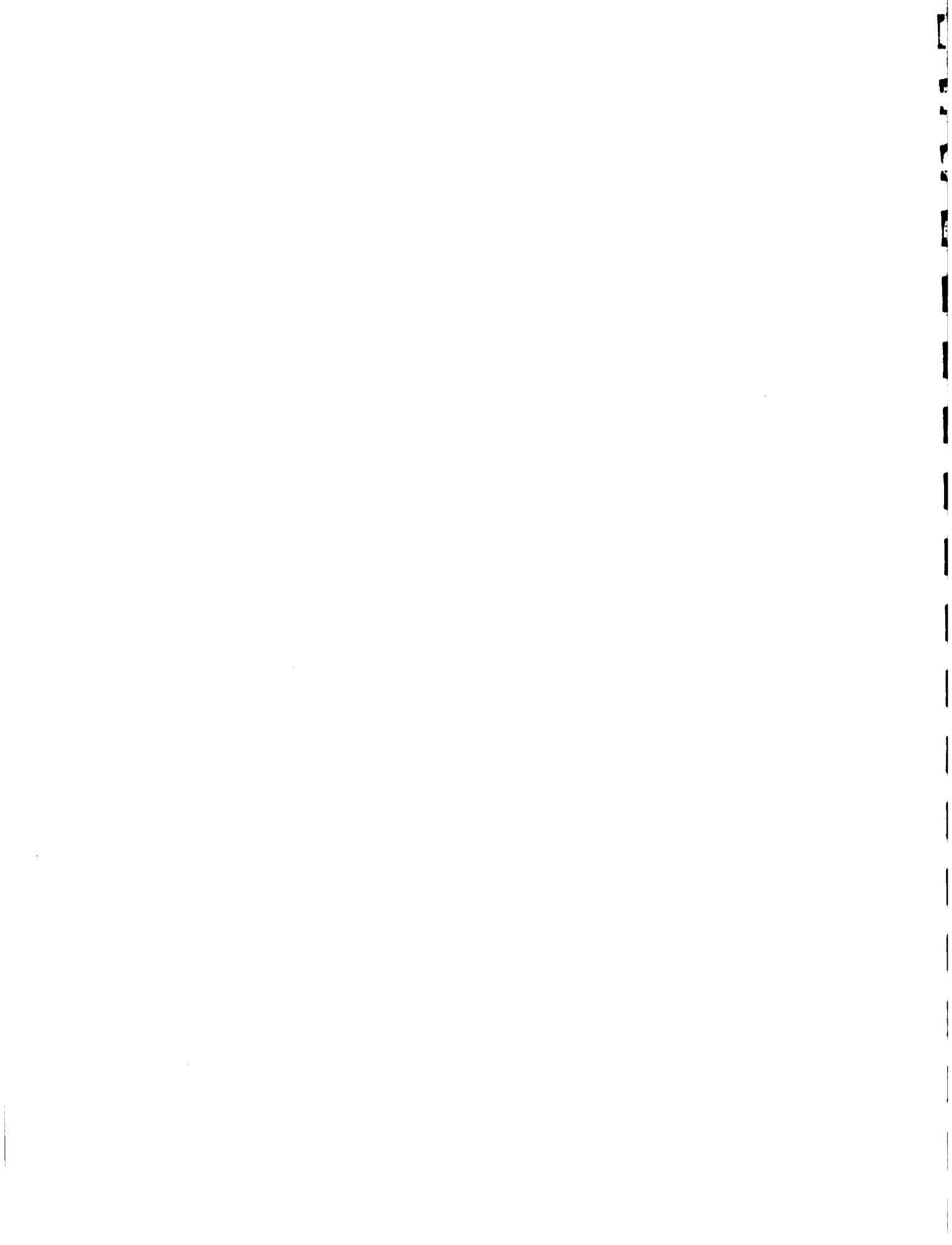
- d) La ausencia de flujos intra regionales que aseguren un crecimiento autosostenido y una dinámica económica al interior de la región;
- e) La escasa formación de capital humano que se expresa entre otros indicadores en un 59% de analfabetismo llegando el mismo al 80% en varios municipios y de la Región;
- f) Disminución creciente de su recurso humano a través del flujo migratorio de su población hacia regiones con mayor dinámica económica.

La situación expuesta ha sido resultado de una política de desarrollo orientada a promover el desarrollo en zonas con mayor potencial y con posibilidades de retornar beneficios en el mediano plazo. Debido a esa política el crecimiento económico de Honduras se ha concentrado, en el último siglo, en un corredor espacial delineado por las ciudades de Puerto Cortés, San Pedro Sula, Comayagua, Tegucigalpa y Choluteca. La región Occidente ha permanecido al margen de la dinámica que orienta dicho crecimiento, básicamente por carecer de un potencial de recursos naturales relevante; resultado final de un prolongado proceso de sobre-uso irracional de los mismos.

La distribución espacial de la inversión pública y de la ayuda extranjera se ha concentrado, en las últimas décadas, en el mencionado corredor reforzando, como inversión de apoyo, la dinámica capitalista ya existente. En consecuencia la Región Occidente, entre otras regiones del país, ha permanecido al margen del proceso de absorción de bienes públicos. Dicha marginalización se verifica al

MAPA N° 1





comprender que la Región absorbió en 1978 apenas el 3.4% de la inversión estatal pero alberga el 12% de la población nacional. Esta última cifra la identifica como una de las áreas más densamente pobladas del territorio nacional.

A pesar de su condición de área desatendida, y del cuadro de pobreza que la caracteriza, la región contribuye al crecimiento de las áreas más dinámicas a través de un flujo creciente de población, capital y productos.

En primer lugar, la corriente migratorio desde Occidente al Norte del país, agudizada después de la guerra con El Salvador, acrecienta el excedente de mano de obra, básicamente localizado en los cinturones de miseria de las ciudades nortenas, que sustenta el bajo nivel de salarios en el cual se apoya la dinámica capitalista que caracteriza al corredor central.

En segundo lugar, la ausencia de una dinámica económica, al interior de la región, no absorbe el excedente, generando un creciente flujo de capitales hacia las industrias del corredor central o hacia la inversión especulativa en las principales ciudades.

En tercer lugar, y a pesar de que su población sufre fuertes carencias nutricionales, la Región "exporta" granos básicos, a bajo precio, hacia otras regiones del país. Lo mismo sucede con el ganado y la leche. En un claro esquema de intercambio desigual inter-

regional, la región "importa" productos manufacturados.

La Región Occidente ocupa una posición geográfica con relativa ventaja dentro del territorio nacional por el hecho de tener fronteras con Guatemala y El Salvador, lo cual podría ser aprovechado estratégicamente en las relaciones comerciales con los países vecinos y con el resto de Honduras.

En un esquema nacional de especialización regional, la Región Occidente se caracteriza por un clima específico, templado-fresco de montaña, que le permitiría ofrecer productos cuya producción no es factible en otras regiones del país. A su vez la región presente un importante potencial forestal.

2.3.2 Descripción del Proyecto

El Programa de Desarrollo Rural de la Región de Occidente fue financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno de Honduras. El costo total al momento de iniciarse la ejecución había sido estimado en 20.0 millones de dólares, de los cuales el 50% serían aportados por el FIDA, el 30% por el BID y el 20% restante por el Gobierno de Honduras. Cabe aclarar que los fondos comprometidos por el FIDA fueron en derechos especiales de giro (DEG), que desde 1981 se depreciaron con respecto al dólar, disminuyendo por lo tanto el valor del préstamo en esta unidad monetaria.

El área geográfica del Programa comprende los departamentos de Copán, Lempira y Ocotepeque que totalizan una extensión de 9.100 kms². de los cuales solo el 3.6% se considera de vocación agrícola, siendo el resto de vocación forestal y ganadera. La población en 1978 se estimó en 467 mil habitantes, consecuentemente la densidad es de 51 Hab./kms.2, considerablemente superior a la del país (38 hab/kms²). La región montañosa con pendientes entre 30 y 45, presentándose problemas serios de deterioro de los suelos.

Como objetivo del proyecto se estableció mejorar las condiciones de vida de los pequeños agricultores (de menos de 5 Has.), a través del incremento de los ingresos netos de 9 mil familias, y de acciones en el campo de la salud. A su vez, los aumentos en el ingreso neto resultarían, (según la estrategia planteada), de una mayor producción y de la diversificación productiva, que se lograrían mediante la acción combinada del crédito, la extensión y la investigación. Complementariamente por otra parte, a través de los componentes de comercialización y caminos, se crearía la infraestructura rural apropiada para obtener mayor utilidad en la compraventa de productos.

En cuanto a los componentes, tal como son presentados en el documento del programa estaba previsto que el crédito atendería tanto los costos de cultivo (crédito de avío) como las necesidades de inversión. El crédito se canalizaría a través de grupos asociativos y solo excepcionalmente se otorgarían créditos individuales, debiendo financiarse durante el periodo de ejecución del programa a 270

Comités Agrícolas y 100 asentamientos campesinos. Cabe señalar que el Proyecto de Crédito contemplaba además el financiamiento de otras actividades productivas (artesanías y pequeñas industrias, domésticas), destinadas a beneficiar a campesinos sin tierra, así como una línea para financiar el mejoramiento de la vivienda familiar para los agricultores que se asociasen en Comités Agrícolas, en investigación, con el fin de generar y probar tecnología apropiada para los pequeños agricultores, se contempló que en el primer año de ejecución del programa se construiría un Centro Experimental en el Valle de San Marcos de Ocotepeque y un Sub-Centro Experimental en el Valle de La Florida, Copán; se proveía que el 80% del trabajo se realizaría mediante ensayos en fincas de los agricultores. El 40% del esfuerzo de investigación se dedicaría al maíz, el 20% al frijol, 20% a sorgo y arroz, y el resto a diversificación.

En extensión Agrícola, organización social y capacitación, el objeto básico era establecer un mecanismo adecuado de transferencia de la tecnología generada y/o probada en los Centros experimentales, hacia los pequeños agricultores beneficiarios. Se crearían 270 comités Agrícolas, agrupando cada uno de ellos alrededor de 25 pequeños agricultores los que trabajarían en parcelas no superiores a las 5 Has. Se había previsto que cada agencia de extensión tendría cuatro auxiliares de agronomía y que cada uno de éstos atendería de tres a cuatro comités agrícolas. Por otra parte, en cuanto a los asentamientos campesinos, los agentes de extensión asignados para atenderlos trabajarían con 8 ó 10, esperando cubrir cerca de 100

asentamientos durante el periodo de ejecución. El programa contemplaba la capacitación del personal de extensión a través de cursos sobre conservación de suelos y aguas, metodología de extensión, y otras materias. Asimismo se establecía la construcción de un centro de capacitación, se levantarían también, locales comunales en cada C.A. (los asentamientos campesinos dispondrían de locales similares con apoyo del INA) y se realizarían obras de conservación de suelos en una superficie de 5 mil Has. y de reforestación en 300 Has.

La capacitación al agricultor estaría orientada a familiarizarse con la infraestructura institucional existente, adiestrarlo en materias socioeconómicas de interés a la comunidad y en organización de grupos.

El propósito del componente del almacenamiento y comercialización era reducir las pérdidas post-cosecha de granos básicos, estimadas actualmente entre el 20 y 40% y facilitar el proceso ordenado de su comercialización. Para ellos se financian alrededor de 9 mil silos metálicos de una tonelada métrica de capacidad (con recursos del componente de crédito) estimándose el costo por silo en \$ 50.00 y se instalarían tres centros de recepción con capacidad de almacenamiento de 4 mil toneladas métricas.

El componente de caminos rurales tenía por objetivo establecer un nexo permanente de comunicación terrestre entre subpolos de

desarrollo e integrar la actividad económica de cada uno de ellos a la región, haciendo posible la realización de actividades tales como la extensión agrícola, crédito, asistencia médica, etc. La meta propuesta era la construcción de 132 Kms. de caminos vecinales y la adquisición de equipo para dar el mantenimiento adecuado a los mismos.

Por su parte, el componente de salud estaba destinado a dar una mejor atención a la población beneficiaria, a través de la construcción de cinco centros de salud y equipamiento de ocho; el adiestramiento de 194 auxiliares de enfermería y 129 guardianes de salud.

Por último, cabe mencionar que el programa incluía una donación del FIDA al Gobierno de Honduras para la realización de estudios y diseños relativos a la construcción de sistemas de agua potable y alcantarillado, por un monto de 345 mil dólares.

En resumen las metas del programa eran las siguientes:

1. Incorporar 270 Comités Agrícolas con 6.500 socios y 100 asentamientos campesinos con 2.500 socios.
2. Utilizar 3,250.0 miles de dólares para apoyar con crédito a los beneficiarios del programa;
3. Obras de conservación de suelos en 5,000 Has.
4. Reforestación de aproximadamente 300 Has. (con 162.000 plantas);
5. Construcción de 270 locales comunales, un centro de capacitación,

una instalación avícola y otra porcina, 6 agencias de extensión, una estación experimental, un subcentro experimental, 9.000 silos familiares, 3 centros de acopio, 14 bodegas con capacidad de 20 T.M. cada una, red de caminos vecinales de 132 Kms., 3 centros de salud rural y 2 centros de salud con médico;

6. Realización de 270 ensayos experimentales;
7. Capacitación de 192 auxiliares de enfermería y 120 guardianes de salud;
8. Estudio de factibilidad para la construcción de acueductos y alcantarillados.

2.3.3 Caracterización de la Población de la Zona del Proyecto.

La población regional fue caracterizada en el Proyecto como de un relativo grado de dispersión territorial. Sus 467 mil habitantes que eran en 1978, se agrupaban en 66 cabeceras municipales, en 494 aldeas y 2.099 caseríos. Exceptuando Santa Rosa de Copán, centro urbano principal, las cabeceras municipales tienen una densidad de población promedio de 906 personas, las aldeas de 521 personas y los caseríos 123 personas.

En términos de familias, 164 familias por cabecera municipal, 90 familias por aldea y 22 familias por caserío.

El 90% de la población es rural y el 10% urbana, correspondiendo en consecuencia la estructura y distribución de los asentamientos

humanos, a una sociedad rural y aldeana.

Al interior de la población se ha operado un proceso de diferenciación a través de la concentración de la propiedad de la tierra (ver numeral 2.2 del Capítulo I), que ha generado una estratificación social en torno a los medios de producción.

La actual estructura de la propiedad tiene sus orígenes en el pasado colonial; los españoles se radicaron en las llanuras y valles más fértiles desplazando de ellas al indígena hacia las tierras boscosas y menos fértiles. La hacienda hizo así su aparición en el panorama productivo de la región.

Este proceso de desplazamiento y marginalización del indígena, y del mestizo empobrecido, se extiende hasta nuestros días. La hacienda ganadera no ha cesado en la expansión de su frontera a través de un proceso que hemos denominado "colonización del cerro" y que usa al campesino como "punta de lanza" en la conquista de nuevas tierras.

La existencia y reproducción de formas precapitalistas de producción -quinto, colonato, arriendo y alquiler- fueron la base fundamental a través de la cual se operó el proceso anotado. El terrateniente, a través del uso de su poder político, se apropia -"cerca"- tierras que pertenecen a la comunidad: tierras ejidales e incluso nacionales, Una vez "incorporadas" estas tierras a los límites de la hacienda, el terrateniente ofrece al campesino la posibilidad de su uso a través

de aparcería, quinto y colonato. El campesino desmonta y cultiva, entregando al terrateniente tierra apta para la ganadería... además de su trabajo en la hacienda y parte de la cosecha. Año a año el proceso se repite: tumba-quema-maíz (un año) y ganado.

Este honeroso sistema desde el punto de vista social se tradujo en un fuerte proceso de concentración de tierras en propiedad privada y una creciente marginalización del campesino de subsistencia hacia las tierras menos fértiles y de más difícil acceso.

La magnitud del fenómeno anotado se verifica si se comparan las cifras intercensales, a vía de ejemplo, entre el año 1952 y el año 1974 la tierra en propiedad privada aumentó el 13% en Lempira y en Ocotepeque el 9%. Simultáneamente la tierra en ejidos disminuyó en un 33% en Lempira y en 6% en Ocotepeque.

El proceso de concentración de tierras también se verifica en la marcada desigualdad en cuanto a tamaño. En el departamento de Copán el 70% de las fincas se localizan a el estrato de 0-6 Has. y ocupan el 11% de la superficie, mientras que 0.1% de las fincas se ubican en el estrato de 700 Has. y más, y ocupan una superficie del 20%. El surgimiento del sector reformado, a partir de la aprobación de la Ley de Reforma Agraria, no ha alterado básicamente el panorama descrito. En los tres departamentos que forman el área del proyecto existen 103 asentamientos campesinos en una superficie total de 9.345 Has. y con una extensión cultivada de 4.450 Has., que significa un 47.6% de lo

adjudicado.

El número inicial de beneficiarios fue 6.406 familias, existiendo en la actualidad 2.494. El decrecimiento experimentado del 61% ha elevado la tasa por beneficiarios de 1.46 Has. por familia a 3.7 Has.

Este comportamiento poblacional debe ser estudiado más profundamente pero se estima como probables causas de deserción la incorporación inicial de grupos ajenos a la actividad, al lugar y al grupo campesino, así también como las estreches de las parcelas asignadas.

El comportamiento en el sector no fue homogéneo por cuanto hay asentamientos con una proporción de tierra por beneficiario relativamente alta (superiores a 8 Has.) frente a otras con superficie que escasamente llega a 1 Ha.

En la región la aplicación de la Ley de Reforma Agraria ha consistido únicamente en la transferencia de tierra, encontrándose los asentamientos prácticamente desatendidos en lo que tiene que ser la asistencia técnica, inversión en infraestructura y crédito. Si la situación existente se reproduce, existe el grave peligro de que el sector reformado se desintegre como tal.

Lo anterior evidencia que la población rural de la región no es su totalidad campesina, debido a que ha evolucionado hacia una economía de tipo mercantil simple integrada a la economía capitalista del

pais.

Al referirse a la población económicamente activa para el año de inicio del proyecto, del total 81.800 personas, solamente un 3.2% eran propietarios o sea aquellos cuyos bienes de cualquier clase excedieron los 2.500 dólares en adelante; un 84.3% constituían el grupo de trabajadores sin bienes (jornaleros agrícolas) que percibían un salario mínimo de \$ 2.25/día, y el 12.5% eran pequeños propietarios con tierras y que se dedicaban a la pequeña agricultura.

Por otra parte es importante destacar el papel de la mujer en el sistema económico de la región.

Se identificó que la mujer juega un papel importante no sólo en las actividades de autoconsumo, sino también en la producción para el mercado. Estimaciones para el departamento de Copán sugieren que aproximadamente el 35% -y no el 9%, como estima el censo de 1974- de las mujeres de 10 años y más forma parte de la población económicamente activa del departamento.

La mujer contribuye con aproximadamente el 40% de la mano de obra asalariada en el cultivo de tabaco y con el 90% en el cultivo de café. (La mano de obra femenina parece ser más diestra, constante y barata que la masculina). Cerca del 80% de la mano de obra en la manufactura de puros en la región es mano de obra femenina. Además está incorporada al mercado de trabajo a través de sectores femeninos

tradicionales, como ser el sector de servicios. En el mercado de productos, alrededor del 66% de las artesanías son producidas por la mujer, quien además es responsable de una gran parte de la venta de los productos en los mercados (minoristas) de la región.

En la economía de subsistencia, la mujer cumple con sus funciones tradicionales: procesa y prepara alimentos para el consumo familiar, cria a los hijos, cuida y mantiene el hogar (vestuario y vivienda), y acarrea agua y leña.

Al dividir las actividades productivas de la mujer entre aquellas que se ejecutan desde el hogar (artesanías y preparación de alimentos para la venta) y aquellas que se ejecutan fuera del hogar (trabajo asalariado en el sector agrícola y ventas en los mercados), la mujer soltera sin hijos y aquella "sola" (sin marido o compañero presente pero con un número promedio de hijos muy similar al de la mujer casada o en unión consensual), parece predominar fuertemente en las actividades remuneradas ejecutadas fuera del hogar. En cambio, la mujer casada o en unión consensual parece predominar en las actividades ejecutadas desde el hogar.

En una muestra de 45 mujeres de escasos recursos, el ingreso neto promedio fue de 98 centavos de dólar diarios. La mujer trabajando desde el hogar promedió un ingreso neto diario algo mayor que aquella trabajando fuera del hogar.

Los datos sugieren que la mujer "sola" con hijos -el 20% de la población femenina de 15 años y más- puede ser uno de los grupos económicamente más marginados en la región.

La única organización que agrupa a la mujer de escasos recursos es el club de Amas de Casa, con fines predominantemente sociales. Su participación en estos clubes está limitada por el número de clubes funcionando, los requisitos de algunas actividades de ellos que excluyen a la mujer analfabeta, y un patrón cultural que no promueve el que la mujer interactúe con otras mujeres, ya sea a nivel formal o informal.

2.3.4 Caracterización de la Economía Campesina en la Región.

Distintos estudios realizados por el proyecto concluyeron que la región es básicamente una economía rural donde la escasa manufactura está representada por artesanía generada a nivel de empresa familiar. La estructura productiva del sector descansa básicamente en nueve rubros de producción, siete de los cuales son agrícolas y dos pecuarios: maíz, frijol, maicillo, arroz, café, tabaco, ganado vacuno y porcino. Estableciendo una relación entre granos básicos por un lado y café y tabaco por otro, se determinó que el 80% del área cultivada se destinaba a cultivos de subsistencia y 20% a cultivos comerciales.

Dentro de la anterior estructura de cultivos, el maíz y el café

dominan aun hoy el panorama agrícola de la región (ambos cultivos totalizan el 68% del área cultivada). Esto significa que la estructura agrícola del área se fundamenta básicamente en un cultivo anual, el maíz, que proporciona la base alimenticia de la población asentada en el área y dos cultivos comerciales que generan empleo e ingreso; uno permanente que es el café y uno anual que es el tabaco. En cuanto a la estructura pecuaria, la ganadería domina gran parte de la estructura productiva de la región. La producción porcina se concentra en los municipios del Sur del departamento de Lempira.

Teniendo en cuenta que los granos básicos se cultivan a nivel de subsistencia y que la ganadería es extensiva, se concluyó que el café y el tabaco conforman una incipiente agricultura comercial y en consecuencia constituyen el sector relativamente dinámico del proceso de acumulación de capital que toma lugar en el espacio económico objeto del Proyecto.

El concepto anterior se verificó al determinar que el 42% de la producción de maíz se localizaba en el estrato de 0-5 Has., que el 66% de la producción de café ubicada en el estrato de 20-100 Has. y que el 51% de la producción de tabaco se encontraban en el estrato de 100-500 Has.

Este esquema de organización socioeconómica de la producción, fue analizado por el proyecto en base a "sistemas de organización productiva" cuyo espacio geográfico fue la subregión. Cada subregión

o sistema se caracterizó por la predominancia de una asociación específica de cultivos de subsistencia y comerciales. Predominancia no en el sentido de únicos, sino que los cultivos que integraban cada sistema predominaban a nivel de los municipios que integraban cada sistema.

a) Sistema Maíz-sorgo-cerdo

La forma de producción predominante es la economía campesina de subsistencia que se articula con el exterior mediante el mercado del producto. El maíz se cultiva para alimentar la mano de obra campesina. El cerdo se cria para ser vendido en los mercados fronterizos con El Salvador en donde son demandados como alimento por la clase jornalera. El sorgo es un insumo para criar los cerdos.

b) Sistema maíz-café

Está integrado por un sector campesino comercial. Ambos sectores se articulan a través del mercado del trabajo. Los campesinos más pobres cultivan maíz dentro de sus minifundios para su subsistencia. Como este ingreso no es suficiente para mantener la familia ofrecen el excedente de su mano de obra al sector comercial. El sector comercial produce principalmente café y demanda mano de obra especialmente durante los meses de cosecha.

c) Sistema maíz-café-tabaco

Este sistema fue localizado en el área con tierras más fértiles. Al igual que en el caso anterior los campesinos minifundistas producen

maíz para subsistencia y ofrecen su excedente de mano de obra al sector comercial. El sector comercial a su vez produce café y tabaco, siendo éste último una actividad muy intensiva en mano de obra. En este sistema el vínculo entre el minifundio y el sector comercial se realizan principalmente a través del trabajo de la mujer. Este patrón de asignación de la mano de obra familiar se explica principalmente por las siguientes causas: la mujer tiene ventaja comparativa en tareas delicadas como la cosecha de tabaco e incluso café; los salarios que se pagan a la mujer son menores; la localización de las parcelas minifundistas en áreas distantes del asiento familiar elimina la ventaja comparativa de la mujer que alterna las tareas hogareñas con la agricultura.

d) Sistema maíz-frijol-café-tabaco

Los campesinos producen maíz y frijol, y ofrecen sus excedentes de mano de obra a un sector comercial que produce café y tabaco. En general, este sistema muestra a un sector comercial que produce café y tabaco. En general, este sistema muestra un mayor grado de comercialización que los anteriores.

e) Sistema de ganadería extensiva

La forma de producción dominante es el latifundio. Un 70% de la tierra se asigna para pasturas.

La vinculación entre el latifundio y el campesinado no se da a través de un mercado de mano de obra para actividades anuales de operación (como en los casos anteriores) sino a través de apertura de fronteras

agricolas (inversiones). El campesino minifundista "coloniza el cerro". El terrateniente renta al campesino paga la renta en productos (básicamente maíz) y obras de apertura de bosques (tumba y quema). Una vez que el bosque fue abierto el terrateniente no renta más esa parcela que la transforma en pastura para cría de su ganado.

f) Sistema maíz-otros granos básicos

Corresponde a un área en donde predomina el campesino minifundista. Es una economía típica de subsistencia no articulada con el resto de la economía. Normalmente se cultiva maíz y caña de azúcar. El maíz para la tortilla (almidones) y la caña de azúcar para la rapadura (dulce). Se trata de un sistema de reproducción simple de la energía humana con un mínimo de mantenimiento de la estructura física y mental (por el bajo consumo de proteínas).

g) Sistemas de apoyo: crédito y comercialización

Crédito

La distribución del crédito entre cultivos acompaña muy de cerca la importancia relativa de cada cultivo dentro de la estructura productiva de la región. A modo de ejemplo, el valor de la producción de café significa el 45.3% del producto bruto agrícola regional y este cultivo absorbió el 40.2% del crédito otorgado en 1977. De igual forma el maíz significa el 32.5% y absorbió el 26.9%.

En consecuencia, la estructura de la demanda por crédito guía y condiciona la estructura de la oferta. Dicho de otra forma, existe

una marcada correlación entre la estructura de la distribución del crédito por cultivo y la estructura agrícola, analizada esta última en términos de valor. Esta correlación se mantiene si el análisis se desglosa por departamentos o por agencias (en la región existe una agencia del BANAFOM por departamento).

La distribución del crédito respalda el proceso de acumulación de capital que se desarrolla en los límites de la agricultura comercial. Si se analiza el monto otorgado por finca y por cultivo se observa que en el departamento de Copán el monto promedio otorgado por finca de café es de 512 dólares y por finca de tabaco de 66.500 dólares, contra un promedio total departamental por finca de 238 dólares. En los departamentos de Ocotepeque y Lempira, donde predomina la ganadería, el monto promedio por finca ganadera es de 879.5 dólares contra un promedio total departamental de 156.5 dólares.

El volumen de crédito otorgado por finca es mayor en Ocotepeque, le sigue Copán y por último Lempira. Esta tendencia es coherente con la dominación espacial -departamental- del latifundio ganadero, la agricultura comercial y la agricultura de subsistencia.

Comercialización

Los mercados naturales de la región son básicamente tres: Guatemala, El Salvador y San Pedro Sula. hacia ellos fluyen el café, el ganado, los cerdos y el excedente de granos básicos que se producen en la región.

El sistema de comercialización aparece claramente dominado por la presencia a nivel rural del intermediario-transportista (coyote), quien depende en gran parte de su comprador urbano (mayorista/industria) o de usureros que le proporcionan el capital de trabajo.

Dentro de los limitantes objetivos en que se desenvuelve, el "coyote" parece trabajar con un nivel aceptable de eficiencia. No obstante, el intermediario-transportista no se ocupa de manera satisfactoria de las necesidades de aprovisionamiento del productor, en particular el pequeño. (incluyendo aquí los asentamiento campesinos).

Los márgenes obtenidos en el proceso de comercialización varían entre 30% y 70% según el cultivo. Dado el hecho que la mayoría de los intermediarios/transportistas "coyotes" viven o invierten fuera de la región, la comercialización se constituye en un vehículo para un nuevo flujo de capitales al exterior de la región.

A nivel regional existen incipientes organizaciones de productores para la comercialización de sus productos. Sin embargo existen buenas perspectivas de ampliar y reproducir dichas organizaciones.

h) El ingreso

El comportamiento de la estructura económica descrita se refleja en los niveles de ingreso per cápita. Como aproximación a la cuantificación de este fenómeno hemos computado el producto bruto

agropecuario per cápita, o sea el valor bruto de la producción agropecuaria valorado a precios de mercado y dividido por la población total. La unidad de análisis ha sido el municipio.

El valor promedio de esta variable para la región fue en 1978 de (US\$66) per cápita. Sin embargo este valor presenta fuertes variaciones subregionales encontrándose 9 municipios bajo el crítico límite de US\$33.00 por año y por persona.

Al analizar este aspecto se dedujo que la distribución espacial de las variaciones en el producto bruto agropecuario per cápita tenía una alta correlación con el tipo de sistema agropecuario y con las densidades de población. Estas asociaciones tienen una clara explicación. Los municipios en los cuales predomina la agricultura comercial (café y tabaco) presentan los mayores niveles de producto bruto agropecuario. (Sistema 1,5,6). Lo siguen los municipios donde predomina la agricultura de subsistencia, orientada a la venta del escaso excedente sobre el autoconsumo. (sistema 3). Por último se ubican los municipios donde predomina el latifundio ganadero extensivo y aquellos municipios donde prevalece una agricultura de subsistencia pura, sin relación con el mercado del trabajo y/o producto (sistema 2 y 4). En relación a la correlación con las densidades de población, éstas reflejan con bastante aproximación los movimientos poblacionales. Dichos movimientos se orientan a su vez por las diferenciales de ingreso y en consecuencia las subregiones con mayores niveles de producto bruto agropecuario per cápita actúan

como polos de atracción.

El cálculo del ingreso bruto agropecuario per cápita, y la distribución espacial de sus variaciones, proporcionó una clara pauta para el establecimiento de prioridades espaciales en cuanto a la localización de proyectos productivos, generadores de ingreso, y transferencia de bienes públicos a través de inversión en servicios sociales, contemplados en el proyecto.

2.3.5 Estructura y relaciones de poder en la Región

El análisis que el proyecto hizo de las relaciones de poder en que interactúa el sector campesino en la región, partió de la existencia de tres clases de comunidades en la misma.

- a) Las comunidades más vastas o mayores se encuentran formados por las capitales de los departamentos que son asentamientos administrativos y políticos de la región: Gracias, Santa Rosa y Ocotepeque.
- b) Las comunidades de pueblo propiamente dichas. Formados por 66 cabeceras municipales de segundo orden. Estas comunidades no conforman una fuerza productiva ni mucho menos un modo de producción. Las comunidades de pueblo han entrado en franco conflicto con la población de las aldeas o fuerzas productivas intensificándose con el proceso de la reforma agraria, de esta manera ya no se identifican con la población de las aldeas.

c) La comunidad de aldea o comunidad rural.

En esta comunidad es donde se encuentran realmente las fuerzas productivas de la región, donde predomina una población con bienes de consumo y sin posibilidades de desarrollo para las aldeas. Esta situación la define con función y rol de reservas de fuerzas productivas con relaciones coloniales de producción.

En cada aldea existe un gobierno comunal cuya organización y estructura es decidida por las autoridades de la cabecera municipal y regional: alcalde auxiliar; alcalde suplente; sargento cantonal; cabo cantonal.

En las aldeas viven la población pobre de la región, quienes soportan presiones económicas indirectas por los que detentan concentración de la tierra.

La estructura de poder en la región está conformada por una clase dominante rural del tipo de hacienda tradicional de agricultores o ganaderos. En los municipios la estructura de poder está formado por terratenientes y algunos miembros de la burocracia estatal y privada, con intereses individuales y antagónicos a la comunidad. El Gobierno del municipio es un sistema adverso al movimiento comunal porque se han convertido en territorios de propiedad de pocas personas.

La estructura del gobierno municipal es la de un sistema de dominación y de conservación del status que, sin ninguna

trascendencia administrativa, social, cívica y cultural para el pueblo y sus aldeas. En los municipios hay dos clases sociales, la élite del pueblo, donde la élite son los miembros más activos de los estratos situados en lo más elevado de la jerarquía social, con una trayectoria histórica de acaparamiento de la tierra y del monopolio de la producción. Los municipios no son obra de una corporación popular o de la comunidad sino de la simple unión de intereses individuales que los gobiernan. En los municipios hay dos formas de tenencia de la tierra: la propiedad privada y la ejidal, de las cuales solo se ha expandido la propiedad privada.

3.3.6 Recursos Asignados

El costo total del Programa para el PROCERO fue de 20 millones de dólares, provenientes de las fuentes financieras siguientes:

<u>Fuente de Financiamiento</u>	<u>(Miles de \$)</u>
BID	6.000.0
FIDA	10.000.0
Gob. de Honduras	<u>4.000.0</u>
Total	20.000.0

Adicionalmente el FIDA otorgó recursos de cooperación técnica no reembolsable por \$ 345 mil, para financiar la ejecución de los estudios y diseños de obras de agua potable y alcantarillado en beneficio de las localidades más necesitadas de la región.

Al 28 de agosto de 1985 fecha final del PRODERO, se había ejecutado el 81% de fondos BID, 74% fondos FIDA y 80% de los fondos aportados por el Gobierno de Honduras. El porcentaje total de ejecución a esta fecha era de 77%, razón por la cual fue necesario solicitar prórroga por 30 meses, lo que permitiría cumplir con la mayor parte de las metas programadas y la utilización de los fondos asignados.

Las inversiones acumuladas al 31 de diciembre de 1987 muestran que los desembolsos para los fondos BID fueron de 5.948.0 Miles de dólares (9% de ejecución); para fondos FIDA 8.452.0 miles de dólares (81% de ejecución) y la contraparte nacional 4.620.0 miles de dólares (115% de ejecución).

3.3.7 Organización institucional

La dirección y administración del programa estuvo a cargo de una unidad ejecutora dependiente de la Secretaria de Recursos Naturales, la cual fue responsable de la "ejecución, control, inspección y vigilancia del programa" tomando como funciones específicas las siguientes:

- a) Coordinar los aspectos técnicos, dirigir y supervisar los aspectos administrativos y financieros del programa.
- b) "Remitir el banco para su conocimiento y aprobación, los diseños definitivos para la ejecución de las obras incluidas en el programa"

- c) "Preparar los documentos necesarios para efectuar las licitaciones y llamado a convocatoria de las construcciones de bienes y servicios a adquirir".
- d) "Implantar un sistema de registros financieros y contables del programa, que permita un adecuado control de las diversas operaciones que se realicen tanto en lo referente a los fondos del programa como a los correspondientes al aporta nacional".
- e) Presentar al BID los informes que éste requiera en relación con la ejecución del programa, coordinando las distintas dependencias que deban producir la información necesaria para integrar dichos informes y enviarlos al BID.
- f) Preparar y presentar al BID las distintas solicitudes de reembolsos del préstamo.

La unidad ejecutora durante el período de ejecución del programa contó con cinco directores, quienes realizaron entre sus principales funciones las siguientes: organización del equipo de trabajo, suscripción de convenios de coejecución, presentación de licitaciones para trámite de adquisición de bienes y servicios, presentación de informes a los organismos pertinentes y una serie de actividades encaminadas a coordinar la ejecución en los diferentes componentes.

El proyecto comenzó su ejecución un tanto desfasado en el tiempo, debido a problemas en el cumplimiento de algunos requisitos como por

ejemplo el nombramiento del co-director, condición previa para la obtención del primer desembolso, por lo que el componente de crédito se inició con un préstamo de BANADESA por la cantidad de 50 mil dólares, igualmente los vehículos se adquirieron hasta el año de 1984.

El fondo rotatorio desempeñó un papel importante en la agilización de las actividades, sin embargo, la mayor limitante fue la lentitud de los trámites para los reintegros ya que cuando los fondos eran aprobados, estos habían sido comprometidos, originando un nuevo obstáculo para la realización de las actividades subsiguientes: La inestabilidad del personal fue otro factor que incidió negativamente en la conducción de la ejecución del proyecto, en el sentido que cada nuevo director tenía sus propias políticas de orientar el trabajo. Lo mismo sucedió con el personal técnico y de apoyo, que fue donde este problema tuvo el mayor impacto. De igual forma, los administradores, 6 en total, tuvieron problemas en el establecimiento de un sistema contable; además no hubo coordinación con el administrador regional; Las auditorías externas practicadas al programa, no tuvieron el efecto deseado, en vista que el trabajo que realizaban se basó fundamentalmente en recopilación de datos y no en un análisis a profundidad de los problemas existentes, a excepción de la efectuada el último año, cuyas recomendaciones sirvieron para reorientar la administración y consolidar el equipo que labora para la regional, como para PRODERO; La contabilidad del programa no tuvo una secuencia operativa motivada por los frecuentes

cambios del personal, lo que provocó que no se creará un sistema contable adecuado que permitiera la verificación de saldos en las cuentas.

Complementariamente a la unidad ejecutora, el Proyecto contó con una unidad de seguimiento y evaluación que dependía de la Secretaría Técnica del CONSUPLANE (actualmente Secretaría de Planificación). Esta unidad tuvo como objetivo general establecer un mecanismo y metodología de evaluación permanente del proyecto, que garantizara una mejor orientación del mismo y permitiera introducir correcciones sobre la marcha.

Esta unidad inició a laborar a finales de 1982, un año después de haber comenzado los diferentes trámites de PRODERO. Este equipo apoyado por un consultor del FIDA diseñó una metodología de evaluación, la que nunca se pudo aplicar en su contenido porque el programa siempre estuvo ligado a las pautas del Plan Nacional de Desarrollo y la información requerida por los organismos nacionales era distinta a los requerimientos para evaluar un proyecto específico.

La unidad de evaluación en su inicio no fue vista como un componente del proyecto, orientado a mejorar su eficiencia, sino más bien como un organismo externo y extremadamente crítico. Fue a partir de 1984 que la unidad recuperó su función propia.

La gran movilidad de personal técnico a todo nivel, también ha tenido un producto negativo en cuanto a la aplicación de una metodología de seguimiento y evaluación permanente. Los técnicos recién incorporados siempre necesitan un tiempo considerable para orientar el trabajo y mucho más para ocuparse de informar sus actividades; sin embargo la unidad de seguimiento y evaluación a través de las giras de campo logró adquirir un conocimiento adecuado de la situación.

Los informes trimestrales constituyeron hasta cierto punto, una evaluación permanente del proyecto; sin profundizar en recomendaciones debido a que éstas, pocas veces fueron discutidas con los ejecutores.

Los estudios de casos se realizaron en aquellos sectores que presentaron problemas, tratando de descubrir con ellos, las causas de los mismos; no obstante, las conclusiones no se tomaron como apoyo a la ejecución del programa, sino como una crítica (Caso de la mora y de los asentamientos campesinos).

Las evaluaciones realizadas (medio término y preterminal) tampoco fueron un instrumento útil a la administración del programa, algunas conclusiones fueron consideradas como faltas de veracidad y otros como simples percepciones.

No obstante la unidad de seguimiento desempeñó un papel importante en

la Secretaría del Comité Ejecutivo Interinstitucional, lo que le permitió cumplir de alguna manera uno de los objetivos esperados como era, mejorar la coordinación interinstitucional en la región.

3.3.8 Metodología de Trabajo en Distintas Etapas del Proyecto

Este proyecto al igual que le resto presenta las fases de identificación, formulación, evaluación ex-ante, ejecución y evaluación ex-post. De acuerdo a las características del mismo, catalogado como un proyecto "Banquero", es preciso evaluar el nivel de participación de los beneficiarios en cada una de las fases.

En la identificación y preparación de este proyecto fue evidente el alto nivel de influencia externa, tanto en los aspectos propiamente técnicos (formulación de planes y presupuestos), como también en aquellos aspectos relacionados directamente con las políticas de desarrollo. Esta situación estuvo relacionada y dependiente de las limitaciones a que se enfrentan normalmente estos proyectos con la contratación de personal técnico en la fase inicial de la misma y por otro parte a la ausencia de la ya mencionada política para el desarrollo rural.

La participación en la fase de programación debe analizarse en función de la promoción que efectúa la institución responsable por la misma. La programación de las actividades del proyecto se efectúa en base a los planes operativos anuales (POA'S), a través de los cuales se operacionalizan los grandes objetivos del proyecto. Este proyecto

se caracterizó por mantener una modalidad bastante impositiva en su planificación anual y principalmente en cuanto a las obras físicas y también en las metas cuantitativas; no obstante introdujo un elemento particular que establecía las relaciones entre las instituciones y la población meta denominado "auxiliar de agronomía". Este elemento cumplió un importante papel en la ejecución del proyecto ya que proviniendo de la población meta, sirvió de canal de comunicación principal entre la misma y el proyecto, trasladando las aspiraciones de los beneficiarios principalmente en los aspectos de asesoría técnica, crédito, organización y capacitación.

Es preciso indicar que la programación de las actividades partía de las agencias de extensión a través del "auxiliar de agronomía", luego las demandas se evaluaban en las comisiones de trabajo por área y posteriormente se integraba el POA a nivel de las áreas del proyecto. Una seria limitante de esta fase es que el proyecto nunca dispuso de un plan operativo integral en sus aspectos multisectoriales.

El proyecto en todos sus aspectos fue administrado mediante el sistema de ruta crítica la cual presentó alguna flexibilidad para efectos cuantitativos en función de la programación quinquenal (cambio de programación), previa solicitud de autorización al ente financiero (BID).

Este proyecto además del Comité Ejecutivo Interinstitucional a nivel central, la unidad ejecutora en la sede del proyecto y la unidad de

control y seguimiento, no formalizó otro tipo de organización.

La mayor participación de los beneficiarios de PRODERO fue en los componentes de extensión, crédito e investigación. En el componente de extensión, se contempló la capacitación de auxiliares de agronomía, los cuales tuvieron a su cargo brindar asistencia técnica y supervisar los trabajos de conservación de suelos que se ejecutaba; otra participación que fue más generalizada entre los beneficiarios es el levantamiento de los planes de inversión y relaboración de planes operativos, donde fueron apoyados por los técnicos. Los grupos colaboraron suministrando la mano de obra para la construcción de los centros comunales. La construcción de silos, estuvo a cargo de los socios capacitados por el proyecto, elaborándolos y distribuyéndolos al resto de los beneficiarios.

Para el componente de investigación fue de mucha utilidad la forma en que los grupos incorporados al programa contribuyeron con la mano de obra para implantar los ensayos. De igual forma suministraron las parcelas necesarias para llevar a cabo estas actividades y en algunos casos a la toma de datos.

El proyecto como se indicó promovió la organización de comités agrícolas locales que agrupaban a determinado número de productores, pero éstos tuvieron participación, únicamente en las fases indicadas y en el suministro de información para evaluaciones y no tuvo intervención en otras fases del proyecto.

No obstante que a la ejecución del proyecto se le dió un seguimiento permanente de parte de la unidad de evaluación (secretaría de Planificación), a través de reuniones mensuales del Comité interinstitucional, e igualmente mediante evaluaciones externas de parte de FIDA; la retroalimentación del Proyecto en sus aspectos básicos no se percibió a nivel de la Unidad Ejecutora. Al respecto es de indicar que los informes que suministraban la unidad de seguimiento nunca se discutieron en la unidad ejecutora y solamente los comentaba FIDA en sus evaluaciones externas; tal situación se generó por conflictos institucionales entre la Secretaría de Recursos Naturales como unidad ejecutora y la Secretaría de Planificación como unidad evaluadora, lo cual desconocieron los beneficiarios del proyecto durante la vigencia del mismo.

Otro aspecto que incidió en la escasa participación de los beneficiarios del proyecto, fue el bajo nivel de coordinación interinstitucional en la ejecución del proyecto. La descoordinación partía desde la fase de programación al no haberse logrado la integración de las distintas unidades en ese proceso anual, trabajando cada una por separado, para que luego fueran consolidadas en un documento por la unidad ejecutora. Evidentemente no se efectuaba una discusión amplia orientada a lograr coherencia y fundamentación a los objetivos, metas y medidas de políticas anuales; lo cual se traducía en el terreno a actividades separadas por institución.

3.3.9 Relación de las políticas sectoriales con el Proyecto y los efectos e impactos de su ejecución.

El proyecto definió como objetivo fundamental "mejorar las condiciones de vida de los pequeños agricultores con menos de 5 Has., a través del incremento de sus ingresos realizando distintas acciones intersectoriales" (Ver numeral 3.3.2).

Los resultados de la evaluación final del proyecto, en los aspectos que se han indicado, no presentan muestras precisas de mejoramiento del nivel de vida de los beneficiarios del mismo, sino más que toda información de cumplimiento de metas para los distintos componentes sectoriales, que se adoptaron como instrumentos para el logro del objetivo determinado. Al respecto es preciso indicar los niveles de correspondencia que existen entre los lineamientos en políticas sectoriales con las acciones del Proyecto, al igual que los posibles efectos de las políticas macroeconómicas aplicadas como se indicó en la descripción del Proyecto, este se planteó la promoción del mejoramiento del nivel de vida de los beneficiarios seleccionados, a través de acciones que incentivarán el aumento de la producción y su diversificación. Para ello se determinó la necesidad de desarrollar esfuerzos integrados en las áreas del proyecto en las cuales convergieran la extensión agrícola los resultados de la investigación, el crédito supervisado, la comercialización de la producción y otros servicios de apoyo.

Se evalúa la naturaleza y la modalidad que revistieron estos servicios respecto a las características de los productores beneficiarios del Proyecto se deduce que si bien es cierto que se realizaron distintas actividades en este campo, estos no representaron enteramente acciones derivadas de políticas diferenciadas para el desarrollo rural.

La extensión agrícola aplicó sus métodos tradicionales de capacitación y orientación técnicas a los productores, sobresaliendo únicamente el elemento "auxiliar de agronomía", como un enlace técnico con los productores.

La investigación o generación de tecnología tuvo más aplicación generalizada a derivada de un enfoque por cultivo o productivista, y no consideró en sus recomendaciones las características específicas de los productores pequeños y del sector reformado.

La dotación del crédito fue regulada por la reglamentación usual, incorporando en ellas la condición de estar asociado, para ser beneficiario del mismo. La orientación del servicio de comercialización de la producción no logró sus propósitos de contribuir al aumento del ingreso de los productores mediante la realización de su producción; los productores siempre identificaron en la en los intermediarios al agente comprador más oportuno y cercano para la venta de su producción. Aspectos específicos de la concreción de las políticas sectoriales a través de estos servicios

se detallan posteriormente.

a) Organización y Capacitación del Beneficiario.

Se logró la organización de los grupos con el fin de mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores mediante la acción combinada del crédito, capacitación y asistencia técnica.

CUADRO No. 13

ASISTENCIA A GRUPOS POR AÑO Y POR TIPO DE ORGANIZACION

<u>Tipo de organización</u>	<u>1981</u>	<u>1987</u>	<u>% de ejecución sobre meta original</u>
Lomito Agrícola	40	346	120
Asentamiento campesino	10	61	61
Grupos de mujeres	-	87	-

FUENTE: Evaluación Final de PRODERO. Op. Cit.

La metodología utilizada para brindar la capacitación a los beneficiarios del proyecto se realizó a través de cursos, charlas, giras educativas, lotes demostrativos, etc. Entre las áreas a las que orientó la capacitación destacan las siguientes: conservación de granos, etc. siendo fortalecidas en las áreas organizativas y administrativas.

Uno de los factores que sobresalen dentro de la capacitación fue la contratación de los auxiliares de agronomía que en la ejecución del proyecto constituyeron un factor decisivo en la transferencia de

tecnología, siendo el enlace entre el agricultor y el personal técnico.

Según la encuesta aplicada el evento en donde más participación tuvieron los beneficiarios fueron las charlas con 96% de participación, en cambio los cursos y visitas a lotes demostrativos, lo hicieron únicamente el 40%.

b) Asistencia técnica y organizativa

Este componente tuvo el propósito de introducir un mejoramiento en el patrón tecnológico de los productores, promoviendo un incremento en su producción.

Durante la ejecución del PRODERO se asistieron 371 comités Agrícolas, 83 asentamiento campesinos y 111 grupos de mujeres con una demanda insatisfecha en la organización de Comités Agrícolas y el incumplimiento de la meta en la incorporación de asentamiento campesinos.

La cantidad de grupos incorporados fue ascendente en los primeros años, hasta 1985, donde por un lado se tomaron medidas para restringir la incorporación de Comités Agrícolas y por otro comenzó la desintegración de grupos. La organización en el sector no reformado giró alrededor del crédito, dado que los campesinos al darse cuenta que para ser beneficiarios del mismo era necesario estar asociado, por esta razón se formaron grupos mal seleccionados.

La asistencia que el proyecto brindó, fue a través de la organización, capacitación, crédito y en las técnicas de producción.

En la capacitación fue a través de cursos, charlas, giras educativas, lotes demostrativos, días de campo y visitas a fincas. En los cursos se enfocaba prioritariamente la conservación de suelos, la organización y otros; las charlas fue el instrumento más utilizado en la transferencia de tecnología. Con las giras educativas, se pretendía la promoción de las técnicas, con los días de campo y lotes demostrativos, la observación de los resultados como efecto de alguna nueva técnica.

La capacitación contribuyó a que el agricultor de la región tuviera una nueva misión sobre la utilización de los recursos naturales, sobre diferentes formas de producción y sobre todo, en la posibilidad de optar por mejores condiciones de vida y una mejor relación interfamiliar.

El cuadro siguiente muestra los resultados de la capacitación según la encuesta de evaluación.

CUADRO No. 14
TECNICAS INCORPORADAS POR EL AGRICULTOR

<u>Técnicas</u>	<u>Porcentaje según encuesta</u>	
	<u>Sector reformado</u>	<u>Sector no reformado</u>
Conservación de suelos	50%	98%
Sistemas de Siembras	75%	75%
Sistemas de Fertilización	75%	59%
Selección de Semillas	58%	38%
Aplicación de Insecticidas	42%	18%
Conservación de granos	50%	32%

FUENTE: Encuesta Evaluación Final de PRODERO. Op. Cit.

No se dispuso de datos que evalúen en qué grado los productores mejoraron su tecnología; por lo que se refiere a las actividades orientadas a introducir mejores prácticas agrícolas y utilización de insumos, se comprobó que no tuvo el impacto esperado, ya que los Comités Agrícolas no las aplicaron y los asentamientos campesinos del sector reformado las adaptaron en una proporción del 17% del total.

Por efecto de la asistencia técnica en términos generales, la producción se incrementó sustancialmente en los años en que el invierno fue normal (1984-85) cuando en la zona se produjo lo suficiente para el consumo, lo que a su vez significó un incremento en el ingreso familiar, al no tener que comprar granos, como lo hacía antes del proyecto y como lo ha hecho un sector de la población en los dos últimos años, cuando el verano redujo la cosecha. El

incremento registrado en la producción está determinado por el uso del crédito promocionado por el proyecto, ya que anteriormente no se disponía de este servicio.

Este componente promovió la creación de infraestructura para servicios de apoyo entre la cual se puede señalar: la construcción de 8 agencias de extensión que prestan inherentes servicios al campesino, 121 locales comunales, 3.118.2 hectáreas en conservación de suelos, un centro de capacitación localizado en San Francisco del Valle, con capacidad para 40 personas; la construcción y distribución de 3.658 silos familiares con una capacidad total de almacenamiento de 56.418 quintales y 14 bodegas e igual número de garages. Toda esta infraestructura queda al servicio del campesino como una base sólida para impulsar nuevos programas de desarrollo.

El programa de asistencia a la mujer se orientó a incorporar a la misma a un proceso de mayor participación de la economía familiar. Las actividades más importantes son: agricultura en la pequeña escala, mejoramiento de la vivienda, actividades pecuarias, pequeña industria, actividades de apoyo.

En la capacitación a la mujer se impartieron 251 cursos, 1.747 charlas, 2.025 reuniones y 2.170 demostraciones. Con este programa se ha puesto de relieve la importancia que tiene la mujer campesina como ente económico, desechando el concepto tradicional de que ésta sólo puede desempeñar ocupaciones domésticas.

No obstante lo anterior, este componente se enfrentó a serias limitantes que no logró superar y que continúan vigentes en la región; entre las principales están:

- i. La falta de tierra para el campesino, que obstaculiza la ejecución de distintas actividades agrícolas;
- ii. El bajo nivel de desarrollo de los beneficiarios que en gran medida absorbe tiempo en la asimilación de la metodología;
- iii. El bajo nivel técnico del personal de campo, para dar cumplimiento a su rol como promotor del desarrollo;
- iv. La inestabilidad del personal y la falta de incentivos económicos para que el mismo cumpla eficientemente sus funciones.

c) Crédito y Comercialización

Estos dos servicios considerados de gran importancia para la actividad económica de los productores, vieron limitado su impacto por las características mismas de los productores.

Se otorgó crédito a 430 grupos del sector no reformado, 58 asentamientos campesinos y 20 grupos de mujeres. Es de hacer notar que el número de grupos asistidos con crédito, resulta mayor que los reportados asistidos por extensión, este hecho se explica por la desintegración de grupos y otros por separación voluntaria.

El crédito otorgado con fondos originales en los 7 años de ejecución del proyecto ascendió a 3.2 millones de dólares que equivalen al 100%

de la meta. En total se desembolsaron 4.2 millones de dólares suma conformada con fondos originales, más recuperaciones e intereses.

Se financiaron rubros de maíz, frijol, arroz, café, papa, cebolla y otros cultivos menores. También otras actividades tales como: alambre para cercas, animales de trabajo y de cría, granjas avícolas, trapiches, despulpadores de café, bombas de mochila, herramientas y otros. Se apoyó el mejoramiento de la vivienda rural y algunos proyectos en la agroindustria.

No obstante lo anterior, muchos de los beneficiarios no aprovecharon eficientemente las facilidades del crédito, siendo que en vez de lograr cierta solvencia económica, empeoraron su situación al caer en mora y no contar con los recursos necesarios para solventar el problema. Las razones que ocasionaron esta situación, son diversas. entre las más importantes se pueden señalar: a) La baja fertilidad de los suelos que no permiten la obtención de excedentes de producción; b) la falta de mercado para algunos productos con precios razonables; c) La falta de dirección técnica al no prever que la saturación del crédito sin contar con la respectiva garantía podría conducir a los problemas ya mencionados; d) La irregularidad en el régimen de lluvia que ha causado grandes bajas en la producción, especialmente en los dos últimos años.

Se construyeron 3 centros de acopio con el propósito de proporcionar las facilidades de comercialización a los agricultores de la región.

La capacidad total de almacenamiento es de 4.000 T.M. y están localizados en puntos que se consideran estratégicos para la convergencia de los productos. Estos centros hasta la fecha han sido subutilizados ya que no se lograron las metas de producción, habiéndose programado elevar los rendimientos en los granos básicos.

La captación de granos básicos por parte del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola ha sido baja, desaprovechándose la capacidad instalada de los centros de recepción ubicados en la zona. Esto se debe en parte, a que el productor prefiere vender inmediatamente su cosecha al intermediario, ya que el traslado a los centros de almacenamiento eleva considerablemente los costos de producción.

Otra limitante lo constituye la calidad del grano del pequeño productor, que al contener porcentajes altos de humedad, grano entre mezcaldo u otras impurezas, no llena los requisitos exigidos por IHMA, además los excedentes para la comercialización son bajos.

De lo anterior se deduce que no ha sido posible captar volúmenes de granos básicos que permita utilizar eficientemente la capacidad instalada de almacenamiento de estos centros durante el periodo de ejecución. Debe señalarse también, que estos centros de acopio según el plan general, debieron ser construidos por etapas de acuerdo como fuera presentando la demanda. sin embargo, se construyeron simultáneamente lo que no permitió analizar las necesidades de contar con los centros de acopio.

Por otro lado aún la comercialización de los productos hortícolas, se vió seriamente afectada por la introducción ilegal de estos productos a precios más bajos de los países vecinos, lo que ocasiona problemas al beneficiario del programa para la colocación de sus productos en el mercado local; ya que en estos países los costos de producción son más bajos y de mejor calidad.

d) Creación de infraestructura vial.

Con el PRODERO se construyeron 84.2 Kms. de carretera, 37.5 Kms. entre Santa Rita-La Encarnación; 21 Kms. entre el Río Higuito-Monte de La Virgen y 25.7 Kms. entre Corquin-Belén Gualcho. La finalización de estos tramos viales tuvo como finalidad incorporar a la población rural a la actividad económica de la región, al mismo tiempo le facilitó el acceso a los centros de salud, escuelas, mercados, etc.

De los resultados obtenidos en la encuesta el 60% de los grupos se les facilita la compra y venta de los productos, un 51% se ha favorecido con el acceso a los centros de salud, un 43% hizo posible la asistencia técnica.

Adicionalmente a lo anterior la apertura de estas carreteras significó la incorporación de otras instituciones del Estado (SANAA, ENEE, Salud) que contribuyen al desarrollo socioeconómico de la población. La actividad cafetalera se vió favorecida con las obras de infraestructura vial debido a que facilitó la comercialización de la

producción, lo que contribuyó a recibir mejores precios de venta que mejoraron el ingreso familiar.

CUADRO No. 15
INFRAESTRUCTURA VIAL Y POBLACION BENEFICIADA

Tipo de organización	Tramo Carretero					
	Higuito-Monte de la Virgen		Corquin- Belen Gualcho		Santa Rita-La Encarnación	
	Grupos	Benefic.	Grupos	Benef.	Grupos	Benef.
Comites Agricolas	11	233	30	504	30	527
Asentamiento campesino	-	-	3	53	-	-
Grupos mujeres	7	143	7	210	14	181
Total	18	366	40	767	44	708

FUENTE: Evaluación final de PRODERO. Op. Cit.

e) Nutrición, vivienda y salud

Fue notorio el mejoramiento de los aspectos nutricionales promovida por el proyecto, debido a que este sector poblacional está caracterizado como de pobreza crítica. Este mejoramiento fue la resultante de un mayor consumo de alimentos en la mayoría de los beneficiarios del proyecto.

Los incrementos en el consumo de granos básicos son los siguientes: 1.9 maíz, 0.2 frijol y 0.2 en arroz.

Las compras denotan una disminución sustancial de 119 libras en el maíz, 87 en frijol y de 8 en el arroz (libras).

De lo anterior se deduce que el programa tuvo efectos positivos en la población beneficiaria, demostrando un incremento positivo en el consumo de maíz, frijol y arroz, y disminución en la adquisición de estos productos básicos, lo cual demostró que los servicios de apoyo brindados por el proyecto contribuyeron a incrementar la producción.

CUADRO No. 16
CONSUMO Y COMPRA DE ALIMENTOS

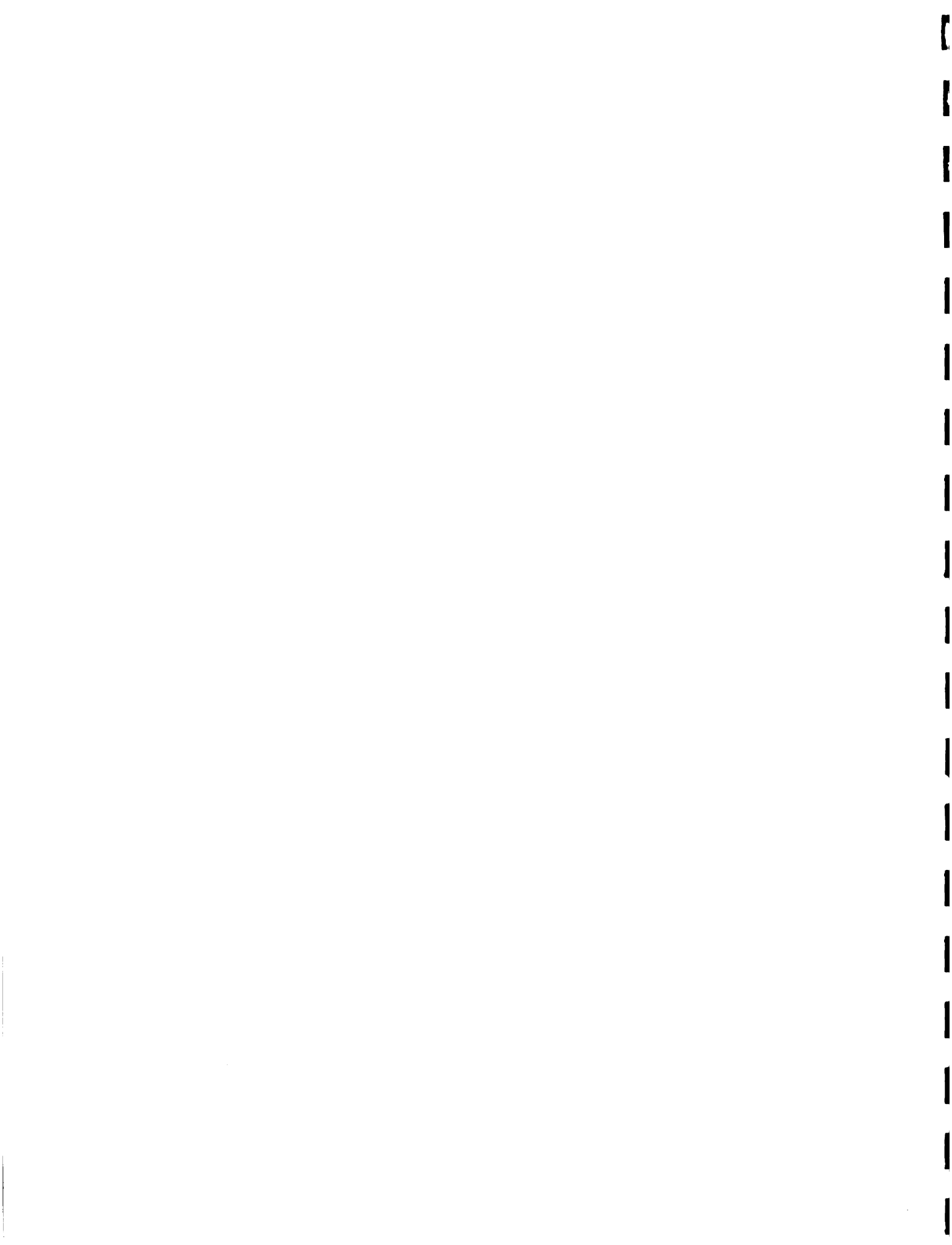
	Total Informantes	Consumo promedio de libras diarias			Compras número de informantes		
		Maiz	Frijol	Arroz	Maiz	Frijol	Arroz
Sin proyecto	212	7.0	1.6	0.8	148	158	154
Con proyecto	212	8.9	1.8	1.0	29	71	144

FUENTE: Encuesta Evaluación Final de PRODERO

Por lo que se refiere a la promoción del componente de vivienda, se determinó que su impacto fue bajo en los Comités Agrícolas, ya que según la encuesta solamente el 10% del total entrevistado mejoraron sus viviendas, justificando tal situación por la prioridad que se le brinda a las actividades productivas.

En los grupos de mujeres esta actividad tuvo un mayor impacto ya que de 21 grupos encuestados el 52.3% recibieron créditos para el mejoramiento de sus viviendas.

Las actividades relacionadas con el mejoramiento de viviendas incluyen: paredes, divisiones, mejoramiento de cocinas,



construcciones de estufas lorena y de muebles sencillos.

Lo anterior contribuyó parcialmente a disminuir el hacinamiento familiar, estimado en esta región en 79%, ya que sus viviendas disponen únicamente de 1 a 2 cuartos para un promedio de 6 miembros por familia, lo mismo que a mejorar las condiciones de higiene, evitando la transmisión de enfermedades infecto-contagiosas.

El componente de salud se orientó preferentemente a la creación de infraestructura para la ampliación de los servicios de salud en la región. Se programó la construcción de cinco centros de salud, 3 CESARES y 2 CESAMOS de los cuales por incumplimiento de la firma constructora (CONCESA) solamente se finalizaron 3, 1 CESAR y 2 CESAMOS, con lo cual se ampliaron las facilidades para brindar la asistencia médica a la población.

Se equiparon 6 centros de salud, haciendo más eficiente el servicio brindado en aquellos. Se dotó a la región de un equipo de radio comunicación, el que presta un valioso servicio en la comunicación rápida entre los diferentes centros rurales y el centro regional, localizado en Santa Rosa de Copán.

Se capacitaron 484 guardianes de salud y 59 auxiliares de enfermería quienes desempeñan un papel importante dentro de las comunidades.

Investigaciones recientes indican que en la región ha disminuido la incidencia de las enfermedades contagiosas (paludismo, sarampión), al

igual que la tuberculosis; lo cual no se atribuye a acciones el proyecto, sino que a la realización de programas nacionales de vacunación y de medicina preventiva promovida por el Ministerio de Salud Pública a través de su regional correspondiente. Por otra parte, las mismas investigaciones han confirmado que el índice de desnutrición infantil de la región, (considerado como uno de los más altos en el país, especialmente en el departamento de Lempira), aun se mantiene en su nivel de 60% en la niñez escolar.

f) Producción, rendimiento y diversificación

Agregado a los componentes sociales orientados al mejoramiento de las condiciones de vida de los productores de la zona del proyecto, al componente productivo se le asignó un rol importante en la generación e incremento de los ingresos. El análisis del impacto del proyecto en estos aspectos se efectúa en torno a la producción, diversificación y rendimientos de los rubros que se promovieron en la zona siendo los principales: maíz, frijol, arroz y sorgo.

Del total del área cultivada por los beneficiarios del PRODERO, el 82% es destinada a la producción de granos básicos, de esta área, el maíz de primera ocupa el 68% y el de postrera solo un 6%, esto debido a que en esta época los agricultores generalmente siembran frijol. asimismo porque los rendimientos de maíz son bajos debido a que las tierras son marginales y por su baja fertilidad, no son adecuadas para la sucesión del mismo cultivo.

En el cultivo de maíz, en los años (1981-87) se apreció un aumento en la producción tanto a nivel regional como nacional, en un 23 y 28% respectivamente. Sin embargo los rendimientos mostraron una disminución de un 12%, esto motivado especialmente por las condiciones climáticas adversas que se presentaron en el año de 1987. La evolución en cuanto a la superficie sembrada de maíz en estos años indicó un aumento de un 36% lo que justificó que, aunque hayan disminuido los rendimientos, la producción se haya incrementado.

Respecto al frijol, en el periodo de ejecución del programa la zona del proyecto observó una disminución en la superficie sembrada de (13% y 53%) en la producción, así como en los rendimientos obtenidos (45%). A nivel nacional, la superficie y producción aumentó en un 72%, mientras que los rendimientos se mantuvieron iguales. Según los beneficiarios encuestados, el 37% no incrementaron los rendimientos en frijol, lo que indicó que todavía no existe una tecnología generalizada que pueda alcanzar los objetivos previstos.

En arroz, a nivel regional mostró que la producción y la superficie disminuyeron en un 25 y 29% respectivamente, pero se mantuvieron estables los rendimientos, lo que indicó que la reducción de la producción estuvo en relación a la baja en la superficie sembrada, especialmente en los años de (1986-87). A nivel nacional la producción aumentó en un 160%, debido al incremento de los rendimientos (296%) ya que la superficie sembrada disminuyó en un 44%.

El sorgo ha constituido un sustituto del maíz en épocas de sus escasez; este grano también ha disminuido su superficie sembrada, aunque en un menor porcentaje (17%), lo que su producción y rendimiento en un 64 y 53%, respectivamente.

g) Análisis de Costos e Ingresos

i. Costos de Producción

La comparación de resultados por rubro, hace posible el conocimiento de cual, o cuales de estos rubros proporcionan al campesino la mayor utilidad con el menor costo.

El análisis entre sectores organizados permite ver la influencia del proyecto en cada uno y las condiciones que han contribuido para la obtención de tales resultados.

El cálculo se ha efectuado en base a los costos monetarios, más el costo de mano de obra invertido, considerada a los precios locales.

El rubro que mayores costos ha significado para el campesino, tanto en el sector reformado como el no reformado, es el arroz; y entre estos dos sectores, son los asentamientos los que han registrado el costo de producción más alto \$ 145.00 para los comités agrícolas y \$ 197.00 para los asentamientos campesinos.

Los costos por manzana para los testigos individuales se vieron reducidos en un 50% en relación a los socios asistidos en Comités

Agrícolas. El maíz ocupa el segundo lugar, con \$ 139.5 en primera \$ 119.00 en postrera para los Comités Agrícolas y \$ 184.50 y \$ 60.00 para los asentamientos campesinos en los ciclos de primera y postrera respectivamente.

Los costos más altos por quintal se observan en el frijol de postrera \$ 12.00 y más que todo en los asentamientos campesinos, no así en los comités agrícolas donde los costos por quintal de frijol están casi equiparados \$ 9.50 y \$ 9.03 en los periodos productivos.

Lo anterior se justifica por las diferentes condiciones de suelos en que cada sector produce y la tecnología que se aplica en cada caso. Los asentamientos campesinos por lo general poseen tierras planas donde se puede tecnificar los cultivos, mientras que las tierras de los comités agrícolas no prestan tales facilidades.

III. RECOMENDACIONES PARA LA DEFINICION E INSTRUMENTACION DE UNA POLITICA DIFERENCIADA PARA EL DESARROLLO RURAL.

1. Condiciones Minimas para la Política Diferenciada.

El proceso de análisis orientado a la identificación de las condiciones mínimas para una política diferenciada en el desarrollo rural en el marco de la política económica descrita, pareciera tener características paradójales. Por sus rasgos esenciales, el marco de política económica vigentes es contrario a las políticas diferenciadas para sectores que tradicionalmente han estado al margen de los esfuerzos del desarrollo. Contrariamente promueve esfuerzos que incentiven sectores productivos que han sido históricamente beneficiados; y que por ello y su potencialidad en cuanto a la disponibilidad de recursos, han logrado determinados niveles de desarrollo, aunque su eficiencia e indicadores de productividad no han estado en correspondencia con los recursos financieros asignados e incentivos recibidos.

Farece ser que el marco de política económica vigente estrechamente vinculado al Programa de Ajuste Estructural, no presenta condiciones para las políticas diferenciadas. El enfoque es concentrar las acciones en los productores más dinámicos, con disponibilidad de recursos; que puedan responder receptivamente a los esfuerzos e incentivos de los sectores público y privado, ya que la orientación básica es invertir en el sector agro-exportador a fin de aumentar y diversificar la producción orientada al mercado de exportación.

Las características socioeconómicas del sector campesino y de los pequeños productores con escasos recursos naturales, dispersos en el espacio territorial carentes de organización, con actividades productivas de autoconsumo y con niveles tecnológicos bajos, no son clientela preferente de las políticas económicas actuales.

No obstante lo indicado, las mismas características de estos sectores la importancia de su representatividad poblacional, lo estratégico de su economía y concentradora de la mayor parte de la producción para consumo interno y la perspectiva de su rol político en el desarrollo de la sociedad; son elementos condicionantes que viabilizan la necesidad de definir y poner en ejecución políticas diferenciadas que promuevan su desarrollo.

Teniendo en consideración el contexto de política económica y del sector campesino y de los pequeños productores, se han identificado los siguientes elementos que constituyen las condiciones mínimas para una política diferenciada para el desarrollo rural en el país:

- a) Existencia de una economía campesina basada en la pequeña producción y el sector reformado, que aglutina a aproximadamente 365 mil familias que son representativas de 2.3 millones de personas (ver la Sección 2.2) (d) del Capítulo I).
- b) Disponibilidad de un potencial económico de parte de este sector, basado en la concentración de la mayor parte de la producción para consumo interno (granos básicos, hortalizas y los amiláceos); y

algunos rubros no tradicionales de exportación (aceite de palma, caña para azúcar, melón y sandía, tabaco y café).

- c) Alto grado de organización social, política y empresarial, principalmente del sector reformado y de los trabajadores agrícolas y en menor grado de los productores individuales (ver la Sección 2.2 (d) del Capítulo I).
- d) Reconocimiento de la representatividad campesina en algunos organismos y centros de decisión política. Sin embargo, esta representatividad no significa que las organizaciones hayan logrado un alto grado de participación en las decisiones de política económica y específicamente en la promoción de la política de desarrollo rural.
- e) Existencia del proyecto para la definición de una política para el desarrollo rural. Aunque este proyecto no dispone del apoyo político necesario, es importante debido a que sus esfuerzos conducirán a la formulación de la política indicada, en cuyo proceso se está logrando una efectiva participación de los sectores sociales que conforman el campesinado y los pequeños productores.
- f) Vigencia de marcos legales que amparan las acciones públicas y privadas en apoyo al proceso de desarrollo rural (Ley de Reforma Agraria, Ley de Cooperativas, Ley de Empresas Cooperativas Agroindustriales). Estos instrumentos contienen orientaciones específicas y disposiciones obligatorias para las instituciones públicas en apoyo

a estos sectores que constituyen parte del sector campesino y de los pequeños productores.

g) Permanencia de un programa normativo para el desarrollo social campesino en la estructura del Instituto Nacional Agrario, con funciones de normar, ejecutar y coordinar las distintas acciones para el desarrollo de este sector.

h) Aparente disponibilidad de algunos organismos de cooperación técnica y financiera en apoyar y/o continuar apoyando proyectos de desarrollo rural.

2. Recomendaciones para Políticas Diferenciadas del Desarrollo Rural.

En el marco de esta situación es preciso iniciar una búsqueda de formas alternativas de encarar los desafíos que plantea el desarrollo rural y principalmente el sector campesino y de los pequeños productores. Esta búsqueda se orienta hacia el diseño de estrategias de desarrollo sustancialmente distintas que la del pasado y que puedan tener un carácter complementario a las actuales, con enormes posibilidades de aplicabilidad dadas las potencialidades de las áreas rurales del país. No obstante, existe también un consenso en el sentido de que la tarea de desarrollar las áreas rurales que comprenden los sectores sociales indicados, implica un esfuerzo distinto con mayor imaginación y factibilidad que talvez es necesario en otras áreas de la economía.

Lo anterior se debe a las características propias de las actividades del ámbito rural especialmente en la agricultura, que dependiendo de ciclos naturales, integra a numerosos productores relativamente aislados, con escasos recursos, que los diferencia entre sí y notablemente también de otros sectores económicos. Otro elemento distintivo en las actividades rurales es el hecho que en general, producto de las políticas del pasado en general, son actividades que presentan un atraso relativamente mayor que otros sectores económicos. Finalmente es necesario recordar que las actividades rurales más que un hecho económico en sí, constituyen una forma de vida en donde se integran aspectos sociales, culturales, políticas y económicas.

El desarrollo rural para estos sectores sociales no solo dependerá de la modificación de las metodologías técnicas de encarar el proceso; exige un fuerte compromiso de carácter político por parte de la comunidad nacional y más específicamente del sector público. Esto se debe a que un desarrollo rural que promueven el mejoramiento del nivel de vida de los sectores, necesita de un rendimiento de las prioridades nacionales en el uso de los recursos para la inversión y el gasto, lo que en el actual contexto de crisis en las fuentes de financiamiento interno y externo se ve condicionado.

Honduras en este sentido, tiene importantes ventajas. Por una parte las actividades rurales son un fuerte componente tradicional en cuanto a la generación del producto como así mismo respecto de la

población vinculada con estas actividades. Por otra parte, los diversos proyectos de desarrollo rural emprendidos en los últimos años muestran una vocación de cambio de las condiciones de vida en las áreas rurales, y finalmente no pocos recursos se han orientado al desarrollo rural.

Varios son los elementos de cambio, en lo que constituye una estrategia de desarrollo nacional con énfasis en el sector campesino y de los pequeños productores de las áreas rurales. Respecto de las prioridades de inversión, como ya se mencionó, se deberá realizar un cambio en las políticas que le asignan un lugar preponderante al desarrollo del sector urbano industrial, hacia otras que enfatizan un mejoramiento de la producción agrícola, como precondition para un desarrollo complementario con los sectores urbano-industrial. Se busca entonces un mayor equilibrio entre la solución de problemas en las áreas urbanas y las áreas rurales.

Respecto al rol del sistema urbano, se intenta superar las políticas que promueven el crecimiento económico concentrado en unos pocos grandes centros urbanos, introduciendo otras políticas que refuercen las ventajas, las potencialidades de las ciudades intermedias y menores en el país. Estos centros que se constituyen en el punto focal de la vida en las áreas rurales pueden ayudar sustancialmente, a través de un esfuerzo comprensivo al mejoramiento de la productividad y los ingresos económicos de la población rural.

En relación a los beneficios del desarrollo económico, aparece como prioritario la búsqueda de procesos que directa o indirectamente beneficien a la población en condiciones de vida precaria. En este sentido deberá haber un cambio en las políticas que favorecen o se adaptan a las condiciones y requerimientos de los grandes agricultores, hacia otras que mantengan como objetivos el cambio y mejoramiento de las condiciones de vida de los pequeños agricultores minifundistas, cooperativas, comunidades indígenas, artesanos, pequeños sectores de servicios e industria en la agricultura, todos los cuales constituyen la mayoría de la población rural en el país.

Respecto de las políticas de mercado y de comercialización, se debe experimentar un cambio, en el sentido de complementar, las políticas que privilegian el desarrollo del sector primario para la exportación con aquellas que buscan la satisfacción de las demandas o requerimientos de la población fundamentalmente seguridad alimentaria. Las oscilaciones en los precios en el mercado mundial y el aumento en el proteccionismo torna inconveniente la dependencia de la demanda externa. La potencialidad que presenta la población rural como agente activo en las políticas y programas de desarrollo y seguridad personal no son satisfechas.

Respecto de las políticas tecnológicas en la agricultura y el resto de las actividades rurales, es necesario impulsar aquellas que se sustentan en el aprendizaje cultural de la población rural como así mismo las que incorporan crecientemente el recurso humano como

componente principal. Paralelamente se hace necesario un cambio en las escalas de la tecnología. Mas que grandes proyectos de infraestructura agrícola definidos como proyectos nacionales se busca dar paso a otros menos ambiciosos en cuanto a magnitud pero más fácilmente administrables y adaptables a las dinámicas de la población rural. En vez de grandes represas por ejemplo, se busca hoy la posibilidad de una red de pequeños embalses que administrados por las propias comunidades puedan significar una traducción directa de los costos que implica, en beneficios para la población.

Lo anterior también es válido respecto de los servicios de salud en las áreas rurales. Estos deben evolucionar desde formas que privilegian costosas instalaciones médicas en algunos pocos lugares hacia otras que buscan mejorar las condiciones de salubridad y sanidad en general de la población rural. Aspecto fundamental en estas políticas deberá ser la medicina preventiva y la erradicación de las enfermedades endémicas de las áreas rurales. Estas políticas de salud de carácter descentralizado, lo mismo que las de educación, se conforman en el eje central de las políticas de desconcentración de la inversión y el gasto en favor de asentamientos humanos pequeños e intermedios y de programas de descentralización administrativa de los servicios. La mayor responsabilidad adquirida por los municipios en este caso se correlaciona positivamente con el ordenamiento territorial y la distribución de la población.

Respecto de la educación se deberá seguir impulsando los programas

que promueven el conocimiento adecuado de las actividades económicas del medio rural, y los recursos y problemas ambientales que estas presentan. Así los contenidos, el calendario de actividades y la ubicación de las escuelas se deberá adecuar a las condiciones de por si heterogéneas del sector rural en el país.

En cuanto al sector transporte deberá buscarse un incremento en la conformación de redes rurales de transporte de carga y personas para facilitar el intercambio entre las áreas urbanas y rurales como así mismo entre las diferentes áreas del medio rural. Esto busca asegurar el acceso permanente de la población a los beneficios de las áreas urbanas sin que esto signifique como hasta ahora migraciones de carácter permanentemente hacia áreas urbanas. Las prioridades en el sector comunicaciones se deberán orientar de acuerdo a los mismos lineamientos. Respecto de esto último en el país se han realizado experiencias para incrementar las comunicaciones rurales en áreas agrícolas deprimidas.

Finalmente es de importancia para el éxito de una política comprensiva de desarrollo de las áreas rurales marginadas, que exista un cambio de las políticas de precios fiscales. Numerosos estudios en este sentido concluyen en que el manejo tradicional de estas políticas resultan en una transferencia intersectorial e interregional de los excedentes económicos generados en las actividades agrícolas. Esto implica una capacidad decreciente, en cuanto a los montos necesarios, para la reinversión en el desarrollo

de las actividades económicas. Esto obliga a la aplicación de políticas de incentivo y de control fiscal como de precios que posibiliten que importantes excedentes generados en las áreas rurales sean reinvertidos en estos propios lugares, y que finalmente terminen por beneficiar a la población allí residente.

De lo anterior se derivan importantes desafíos respecto de las características que debe asumir el proceso de planificación nacional en sus diversos niveles. El diseño y ejecución de las políticas y proyectos de desarrollo, consecuente con los lineamientos antes enunciados, deberá en razón a una movilización de recursos no tradicionales, ser u orientarse hacia la descentralización. En este contexto, se necesita de la definición de ámbitos espaciales diferenciados para la coordinación de las numerosas actividades que implica el desarrollo rural integral. La alta heterogeneidad de las actividades agrícolas en atención a las diferentes dotaciones de recursos naturales en el país indican nuevamente la necesidad de reorientar las actividades de planificación desde un enfoque de carácter nacional sectorial hacia otro que incorpora explícitamente la dimensión territorial en la asignación de inversiones y el diseño y ejecución de programas y proyectos su base a áreas específicas determinadas.

La determinación de áreas prioritarios de planificación en atención a las condiciones diferenciales del medio rural, no sólo se explica por las condiciones antes anotadas- factores en el área de los objetivos

del desarrollo nacional- sino también tiene que ver con los limitados recursos económicos, humanos y técnicos disponibles para promover el desarrollo rural. La experiencia muestra por ejemplo que una buena parte de los proyectos de desarrollo rural integrados son apoyados financiera y técnicamente con recursos provenientes del exterior. Los limitados recursos disponibles tornan difícil implementar simultáneamente en todas las áreas rurales programas de este tipo. Lo que es más grave los recursos no permiten el seguimiento de estos programas por periodos mayores a los programados.

Para el propósito del desarrollo rural esta forma, tanto la planificación de carácter interregional como la intraregional son importantes. Si se trata de de enfrentar los problemas de las desigualdades espaciales en el país, es más relevante la primera, en la medida que intenta guiar el comportamiento del proceso de desarrollo y su distribución entre los diferentes territorios que componen el país. En el caso, que se intenta promover la participación de la comunidad en las tareas del desarrollo rural como así mismo la coordinación horizontal entre los distintos sectores intervinientes a nivel de un territorio en particular, la planificación intraregional es más útil. Ambos niveles de planificación son complementarios en la medida que la planificación interregional establece los lineamientos para el diseño de programas y proyectos específicos en la tradición de la planificación intraregional.

Como se indicó anteriormente (Capítulo II) Honduras desde 1970 se establecieron Proyectos DRI entre los cuales es posible mencionar; Aguán; Prodero; Prodesba; Margoas; Yoro; Guayape entre otros. Una evaluación del nivel de efectividad en general de estas acciones de desarrollo rural establece básicamente que los logros alcanzados no corresponden con las inversiones y los esfuerzos realizados. De entre las razones que se mencionan, y que explicarían el éxito relativo de este tipo de programas: "la ausencia de referentes claros que articulen el desarrollo rural a una estrategia de desarrollo regional en el marco del desarrollo nacional, ha hecho que se creen "fragmentos de desarrollo" que no han alcanzado e insertarse con ventaja en una tónica regional y nacional".26/

La falta de una adecuada perspectiva interregional, implica -por el hecho que las regiones son "economías abiertas"- que cualquier incoherencia entre lo que se realiza en la región sometida al programa y el resto de las políticas de carácter territorial explícitas o implícitas, tienden inevitablemente a mermar la consecución de los objetivos. Situaciones como el desplazamiento de población, mano de obra, capital, producción y otros son procesos muchas veces originados por la aplicación de programas de desarrollo rural, que generan un impacto fuera de las áreas beneficiadas y que finalmente terminan por obstaculizar severamente los mismos objetivos de los proyectos.

26/ Para un mayor detalle ver: Proyecto de Cooperación Técnica para fortalecer la capacidad institucional del sector público en la dirección y coordinación del desarrollo rural. Secplan, 1988.

En síntesis, probablemente aunque la planificación de carácter intraregional tiene un rol determinante para el logro de programas de desarrollo rural, la dimensión interregional no puede ser ignorada, pues los planes departamentales deberán ser preparados en el marco de las políticas y programas de alcance nacional, particularmente aquellos dirigidos a reducir las desigualdades entre los diferentes departamentos.

De esta forma el análisis a nivel nacional de carácter territorial busca la identificación de áreas con características diferenciadas en cuanto a la relación entre la población, los recursos naturales y el nivel y la calidad de la infraestructura productiva y de servicios a las personas. Este análisis se traduce en el diseño de políticas diferentes discriminadas territorialmente que establecen objetivos específicos para los programas de desarrollo de carácter departamental y/o cultural.

Finalmente el establecimiento de áreas prioritarias identifica ideas de proyectos integrados como forma de canalizar estudios de factibilidad y el acopio de recursos para la ejecución de los mismos. Bancos de proyectos integrados a nivel de áreas permite suplir las deficiencias en cuanto a la organización y coordinación entre otras instituciones que mantienen una acción permanente a nivel departamental, a la vez que se responde en mejor forma a las necesidades múltiples que implica el desarrollo territorial.

Uno de los aspectos claves del desarrollo rural en Honduras en el marco de un enfoque territorial, se relaciona con las características que asume el proceso de planificación en cuanto a los objetivos. No son los territorios sujetos a la acción de planificación sino más bien la población que habita cada área en particular; en definitiva las personas que son actores concretos del proceso de desarrollo. En el caso de los programas de desarrollo rural integrado un reciente documento sostiene que precisamente los campesinos pobres y los sectores de asalariados rurales "no pueden asimilar la propuesta tecnológica de los DRI, precisamente por carecer de su principal medio de producción: la tierra.^{27/} En este sentido además de solo ser servidos con programas de desarrollo rural ciertas áreas del territorio, éstos discriminan en cuanto a los beneficiarios. A su vez, la existencia de un marco de planificación para la ejecución de este tipo de programas permite establecer mejores condiciones de negociación del país frente a los organismos de cooperación técnica y financiera los cuales auspician este tipo de acciones de desarrollo rural.

De lo anterior se desprende que si la planificación territorial implica una reestructuración institucional como lo indica la Ley de Planificación, dos elementos son centrales en lo que respecta a la promoción del desarrollo rural: la descentralización del aparato público y la participación de la comunidad.

27/ Para un mayor detalle ver: "La problemática del desarrollo rural en Honduras" Ernesto Galvez Mejia, Julio 1988.

La participación de la comunidad en el marco de la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo rural es promovida por dos razones fundamentales. En primer lugar porque es un mecanismo para mejorar la calidad y la relevancia en el diseño de los planes políticos. En segundo lugar, constituye un mecanismo para facilitar la implementación y en este sentido ahorrar recursos, generalmente escasos. De esta forma, el ordenamiento territorial como acción de planificación no se puede abstener de considerar como eje central de las propuestas proyectos en el área de la organización de la sociedad, y la coordinación institucional para la descentralización efectiva y eficiente de la acción del sector público.

Por lo mismo en el país, un enfoque territorial de alcance nacional sobre las acciones para el desarrollo rural, debe plantearse decididamente respecto de estructurar la cooperación de las distintas agencias de asistencia para la población en las áreas rurales. La coordinación de los actores en el medio rural; sectores organizados sectores sin organización, agencias de desarrollo y el sector público, deberá promoverse en atención a las características de cada área del territorio. La Ley de Planificación es el principal instrumento para el logro de este propósito.

Dadas las condiciones heterogéneas de la realidad rural a nivel de territorio, son de variada naturaleza los proyectos en los cuales es posible pensar en términos de una alternativa viable de desarrollo rural en el contexto del ordenamiento territorial. De las categorías

de proyectos rurales posibles dos tipos resultan básicamente importantes de mencionar. En primer lugar estarían los proyectos silvoagropecuarios de carácter dirigido. Estos se definen básicamente por el grado de responsabilidad que adquiere el Estado, y principalmente la estructura institucional del gobierno en el diseño y ejecución de estos proyectos. Un segundo tipo; proyectos promocionales de desarrollo, se definen básicamente porque el gobierno interviene como impulsor o animador de la acción del sector privado. Además del tipo de problemas territoriales a los cuales se enfrentan, el tipo de agentes o beneficiarios a los cuales se postula una acción de desarrollo, determinan que tipo de proyectos es el que mejor corresponde para un resultado eficiente.

Entre los primeros encontramos a su vez varios tipos. Proyectos que tienden a consolidar polos agrícolas en el país. Para este propósito se aplica un enfoque de áreas integradas donde en forma multisectorial se enfrentan los problemas que plantea el desarrollo. Estos proyectos de polos tienen a su vez variantes de acuerdo a la realidad. En áreas donde existe una fuerte presión de población sobre la tierra, como en el caso de las zonas saturadas del país, el objetivo es la recombinación de los factores de producción principalmente el trabajo y el capital, para reorganizar la comunidad y producir una integración a una economía de mercado. Lo anterior implica la utilización de instrumentos de desarrollo de la comunidad, la adopción de formas cooperativas en la producción, y la coordinación institucional para una gestión conjunta. En algunos

casos donde la situación de pobreza sea extrema, hay que en un comienzo garantizar las mínimas condiciones de seguridad en lo alimentario como en los servicios básicos. Otra variante del polo agrícola, lo constituyen áreas en donde la presión sobre la tierra se origina por una combinación extrema entre el latifundio y el minifundio. En este caso se requiere una participación directa del Estado para lograr una distribución más adecuada entre recursos y población. Se intenta modificar la relación hombre tierra para asentar definitivamente a la población, en condiciones de desarrollo. En el caso de las áreas del sur del país un sistema de propuestas en esta línea de razonamiento podría dar resultados en términos de desarrollo más o menos estable. Un tercer tipo de polos agrícolas de desarrollo se plantea para áreas con una ocupación estable que presentan niveles de subutilización variables. En este caso la propuesta de políticas se inscribe en un aumento de los recursos disponibles para la producción y la incorporación de estas áreas. No solo se refiere a recursos físicos, como el riego, tierras y otros, sino también al recursos humano.

Otro tipo de proyectos agrícolas con una participación directa del gobierno lo constituyen proyectos agrícolas departamentales o locales de distribución de tierras. En general existen dos variantes; la reforma agraria y la colonización. La colonización como proyecto de desarrollo rural territorial se aplica en áreas con una baja densidad de población pero que a su vez presentan un potencial de desarrollo. Implica la consideración explícita respecto de los niveles de

infraestructura como condición para la ocupación de nuevos territorios. La reforma agraria restringida a algunos territorios, se sustenta en condiciones de infraestructura y desarrollo en general presentes.

En cuanto a los proyectos inducidos o promocionales el tipo único y más conocido lo constituyen los proyectos de desarrollo rural de carácter integrado. En estos casos el tipo de beneficiario determina fuertemente el grado de participación del sector público como agente de desarrollo.

Desde el punto de vista del proceso de ordenación territorial vinculado en las políticas, medidas, proyectos y programas de desarrollo rural, uno de los aspectos centrales a considerar son el tipo y grado de participación de diversos agentes en el proceso. En primer lugar es prudente establecer, que en muchos casos principalmente en aquellas situaciones en donde existe una presión extrema sobre los recursos de la tierra y en donde la reorganización de la comunidad aparece como uno de los aspectos claves, la diferenciación entre agente y beneficiarios es difusa por no decirlo poco práctica. El concepto de beneficiario induce a pensar en la entrega de beneficios. El concepto de agentes determina la participación activa de la población objeto de las medidas de desarrollo como sujetos de las mismas.

En cuanto a las políticas de desarrollo rural es posible definir

tipos de agentes. En primer lugar están los agentes que formulan o incitan el diseño y la ejecución de programas y proyectos de desarrollo. En general son las instituciones del sector público las cuales, están encargadas de promocionar el desarrollo nacional tanto sectorial como territorialmente. En esta categoría también se inscriben las distintas agencias de desarrollo de carácter internacional y por su parte las organizaciones de origen no gubernamental de asistencia y promoción del desarrollo rural. Un segundo tipo de agentes en el proceso lo constituyen aquellos que adoptan decisiones, en base de las alternativas propuestas. La capacidad de estos agentes radica en la situación de poder que da el marco legítimo para las decisiones. Finalmente están los agentes de ejecución, encargados de asegurar la operatividad de los proyectos, mediante un uso racional de los instrumentos de acción previstos. En esta categoría se inscriben los beneficiarios directos de los programas de desarrollo. Desde el punto de vista de la programación es necesario sobre todo a nivel de los agentes de formulación, garantizar los elementos de una adecuada coordinación e integración entre los diversos tipos de agentes. Es necesario mencionar que las funciones previas de cada uno de los agentes puede ser desarrollado por una o más instancias o instituciones comprometidas.

Uno de los aspectos destacados del proceso de planificación rural territorial, el cual deberá ser objetivo permanente de las instancias institucionales de planificación es el logro de una coordinación tanto vertical como horizontal de las diversas etapas del proceso. La

integración entre los niveles micro - macro sólo es posible en la medida que se identifique operacionalmente un nivel intermedio que establezca los puentes necesarios y posibilite flujos de decisión y de información entre los diferentes niveles. Respecto de la coordinación horizontal, el desarrollo rural implica planificar el trabajo coordinado de todos los sectores económicos tanto presentes de la unidad territorial de coordinación. Lo anterior ayuda al logro de un máximo de efectos multiplicadores con similares niveles de inversión. Ayuda a definir niveles homogéneos de tecnología a ser usados en un área geográfica determinada. Varios son los tipos de alternativas para el logro de la coordinación a nivel territorial. A través del intercambio de información; de la negociación o finalmente impuesta por cohesión, a través de la mediación y los conflictos que se presentan como así mismo el establecimiento de gerarquías especiales a nivel de las autoridades locales.

La efectividad en cuanto a la movilización de recursos en el ámbito de la planificación del desarrollo rural, se garantiza en mejor forma, si el proceso se encuentra principalmente radicado a nivel de microespacios como son los municipios. El diagnóstico, la implementación de políticas, la coordinación y la participación de las comunidades como actores del desarrollo se hacen más eficientes en la medida que el número de variables a manejar disminuye y hay una mejor percepción de los detalles en cuanto a potenciales y problemas que plantea el desarrollo rural. Permite por otra parte la movilización de recursos humanos desaprovechados, lo cual implica un ahorro importante de recursos generales para la ejecución de proyectos.

BIBLIOGRAFIA

1. FAO Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, No. AT-2234' "Uso Potencial de la Tierra", Parte V. Honduras; Roma, 1967
2. Bosco Finto, Joao "Un Concepto de Empresas Comunitarias Campesinas", IICA/CIRA, Editorial ANDES, Bogotá, Colombia, 1973.
3. CEPAL Economía Campesina y Agricultura Empresarial, México 1982.
4. SECPLAN Diagnóstico de la Problemática Rural en Honduras. Proyecto PROPODER, Tegucigalpa, Nov. 1988.
5. Del Cid, Rafael Reforma Agraria y Capitalismo Dependiente; Editorial Guaymuras, Tega, 1977.
6. Banco Central de Honduras Memorias Anuales, 1971 a 1980. Depto. de Estudios Económicos, Tegucigalpa, 1988.
7. Arellano, López Oswaldo Gragmentos del Mensaje al Pueblo Hondureño del 10. de enero de 1974. Editorial Ariston. Tegucigalpa, 1974.

8. CONSUPLANE Sintesis del Plan Nacional de Desarrollo
1974-1978. Tegucigalpa, 1974.

Evaluación de los Programas del Sector
Público Agrícola. Tegucigalpa, 1976.

Informe del II Modelo Nacional de
Programación Lineal 1973.

9. Instituto Nacional

Agrario

Plan Nacional de Reforma Agraria.
Tegucigalpa, 1974.

Programa de Capacitación Campesina para la
Reforma Agraria. 46 Meses Proyecto FAO. Dic.
1976.

Plan Operativo 1977. Tegucigalpa, 1976.

10. Proyecto AID/Asentamientos Modelo. American Technical Assistance
Corporation para el MRN. Encuesta de pequeños agricultores y grupos
de la Reforma Agraria, 1975. Vol. I. Resumen y Análisis.

11. Secretaria de Recursos

Naturales

Programa de Extensión. Informes Anuales, 1975
y 1976.

12. OIT/PREALC El Problema del Empleo en América Latina: Situación, Perspectivas y Políticas, Santiago, 1976.
13. Lira, Enrique Astorga Evaluación de los Asentamientos y Cooperativas en Honduras (1973).
14. Schlapfer, Adrian Estudio Comparativo sobre los Sistemas de Gestión de los Proyectos Multisectoriales en Honduras. Tegucigalpa, 1984.
15. Cooperación Suiza para El Desarrollo Programa Marcala-Goascorán. Informe de Evaluación Intermedia. Tegucigalpa, Octubre, 1982.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55 2200 Coronado, Costa Rica - Tel.: 29 0222 - Cable: IICASANJOSE - Telex: 2144 IICA,
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA DG - FACSIMIL 506294741 IICA COSTA RICA