

# **Efectos de la Política de Estado Hondureña sobre la Seguridad Alimentaria\***

\* Este documento fue editado con el apoyo y colaboración de Ana María Cavalerie

*Paul Lewin*  
*Baptiste Gerbier*

Documento presentado en:  
Seminario "La Seguridad Alimentaria y Nutricional en Honduras: Perspectivas a la luz de la economía mundial hacia 2021".  
Tegucigalpa, Honduras, 9 de Junio de 2005

# Índice

Introducción .....	3
1. La Mano del Estado y los Activos de los más Pobres .....	5
1.1 Activos de los más Pobres.....	6
1.1.1 Capital humano.....	7
Educación .....	7
Salud y Nutrición .....	9
1.1.2 Capital físico .....	9
Tierra.....	10
Infraestructura .....	11
1.1.3 Capital financiero .....	12
1.1.4 Capital Social.....	14
2. Disparidades Regionales .....	16
3. Descentralización y Transparencia .....	18
4. El Sector Agrícola una Herramienta de Desarrollo .....	20
5. Apoyar para Competir.....	24
Bibliografía.....	30

## Introducción

En Honduras existen hoy 1,5 millones de personas (22% de la población) que sufren de hambre y desnutrición, 400 mil personas más de las existentes en 1990 (FAO, 2004). El problema nutricional es más grave en las zonas rurales que en las zonas urbanas, ya que, en el campo, el 42% de los niños se encuentra en Estado de desnutrición crónica, y en las zonas urbanas alcanza un 25% (PNUD, 2003a). Si se continúa a este ritmo, es evidente que para el año 2015 el número de personas hambrientas no se habrá reducido a la mitad como fue establecido en las metas del milenio.

Honduras es el país de América Latina que tiene el mayor porcentaje de su población en situación de pobreza. En el país el 77% de sus habitantes son pobres, de los cuales más de la mitad son indigentes (54%) –la media para América Latina es de 43% en el caso de la pobreza y 19% en el caso de la indigencia- (CEPAL, 2005). La mayor incidencia de la pobreza en Honduras se encuentra en las zonas rurales, donde el 86% de la población está bajo la línea de la pobreza y el 70% bajo la línea de la indigencia (CEPAL, 2005). Esto significa que casi la totalidad de los hondureños que viven en el campo son pobres y tienen problemas para alimentarse correctamente.

El problema de la seguridad alimentaria en honduras no es solamente un problema técnico de producción de alimentos, sino también de falta de poder adquisitivo de los grupos más necesitados, tanto de las zonas rurales como urbanas. Además, este problema se ve agravado por la desigualdad en la distribución de los ingresos y de los bienes de capital.

En Honduras el 10% de los hogares más ricos reciben el 46% del PIB, en tanto, la fracción de ingresos recibida por el 40% de los hogares más pobres es sólo del 8% (CEPAL, 2005). Esto señala a Honduras como el quinto país más inequitativo de América Latina y el Caribe.

Así mismo, la concentración de la tierra en el país es muy elevada. El 2,6% de los productores poseen el 46,6% de la superficie total con un promedio de parcela de 185 hectáreas (ha.). A su vez, el 62% de los agricultores tienen menos de 1,3 ha. y concentran en su conjunto sólo el 7,8% de la superficie total cultivable (CEPAL, 2003).

La escala de producción que enfrenta los pequeños productores no les permite salir de la pobreza, especialmente si se dedican a cultivos poco rentables como los granos básicos.

Por otra parte, a pesar que el nivel de desempleo abierto sólo fue de 3,8% en 2002, el subempleo para el mismo año alcanzó el 31,4% (PNUD, 2003). Además, el 58% de la población económicamente activa se desempeña en la economía informal (PNUD, 2003), lo cual implica que más de la mitad de la población del país no tiene acceso a las prebendas laborales de seguridad social.

Las malas condiciones de vida que entrega Honduras a más de la mitad de sus ciudadanos, sumado a la pérdida de esperanza en el país<sup>1</sup>, se ha traducido en un éxodo de su población hacia el exterior (Pastoral Social Caritas, 2003). En la actualidad, se estima que unos 800 mil hondureños viven en el extranjero, de los cuales 650 mil están en los Estados Unidos de América (FONAMIH, 2004). A su vez, las malas condiciones de vida existentes en el campo han producido una migración desde las zonas rurales a las zonas urbanas.

Tanto la migración externa como la migración interna, representan un éxodo de la población más capacitada y en edad de trabajar, lo cual limita el potencial de desarrollo endógeno de las zonas marginadas. En el campo van quedando los viejos, las mujeres y los niños.

*Hambre, éxodo y desigualdad son las tres palabras con que se puede resumir la problemática de Honduras. Ante este panorama es claro que las estrategias aplicadas a lo largo de varias décadas como la política de reforma agraria, de desarrollo rural, de desregulación y menor intervención estatal y de desarrollo territorial han tenido escaso efecto en aminorar la pobreza rural de manera sostenida. Esto obliga a revisar y repensar el enfoque.*

---

<sup>1</sup> De acuerdo a la Pastoral Social/Caritas la principal razón que ha impulsado a los hondureños a migrar ha sido la pérdida de esperanza en el país reflejado en la frustración y el desencanto ante sus instituciones, sus gobiernos, sus autoridades, sus políticos y su deteriorado aparato productivo.

# 1. La Mano del Estado y los Activos de los más Pobres

Si se sigue a Easterly (2002) es posible decir que la competitividad de los más pobres está relacionada con el grado de inequidad que existe al interior de un país, debido a que la desigualdad impide el desarrollo. Según Sokoloff y Engerman (2000)<sup>2</sup> la inequidad está determinada por la dotación de activos, la cual a su vez determina la existencia de malas instituciones (poco democráticas e inestables), malas políticas de redistribución, baja inversión en capital humano y subdesarrollo.

Epaulard (2003) demostró que cuanto mayor es la desigualdad en la distribución del ingreso, menor es el impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza y, por el contrario, tiende a darse una concentración de la riqueza. A su vez, De Janvry y Sadoulet (2001a) señalan que “el crecimiento sólo es efectivo para reducir la pobreza si se dan dos condiciones; que el nivel de desigualdad no sea demasiado alto y que el nivel de educación secundaria sea lo suficientemente elevado”, que como veremos no es el caso de Honduras.

La mala distribución de los ingresos y de los activos de producción (tierra, crédito, educación, entre otros) hace que en Honduras el índice de transformación del crecimiento del PIB en reducción de la pobreza sea significativamente bajo en comparación con el promedio de América Latina. En el caso del país por cada punto de crecimiento del PIB la pobreza se reduce en 0,65 puntos promedio, mientras que el promedio para América Latina es de 0,94 (Banco Mundial, 2001).

En este sentido, lograr un crecimiento sostenido del PIB, como se ha conseguido durante los últimos años en Honduras, no es suficiente para resolver el problema. Si el gasto público no tiene impacto en mejorar la equidad, los beneficios del mayor crecimiento no serán aprovechados por los más pobres.

Si Honduras tuviera una distribución de ingreso de 0,45, la extrema pobreza podría disminuir aproximadamente en 7 puntos porcentuales sólo debido a la mejor distribución. (Banco Mundial, 2001).

---

<sup>2</sup> Citados por Easterly, *ibid.*

Con el objetivo de mejorar la pobreza y lograr una mayor igualdad, desde hace algún tiempo el gobierno hondureño ha venido realizando un importante esfuerzo. La participación del gasto público social de Honduras en el PIB aumentó desde 7,4% en 1993 a 8,4% en 2004 (Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, 2005). De la misma manera, la participación del gasto social en el gasto público se incrementó desde 25,4% en 1993 hasta 49,2% en 2002 (CEPAL, 2003). También, durante la última década, el gasto social en Honduras mostró un crecimiento significativo e importante desde 44 dólares por habitante en 1990 a 75,5 dólares por persona en 2002 (PNUD, 2003). Se debe señalar, no obstante, que una importante proporción del gasto social total (casi 40%) corresponde a reajustes salariales y no fue transformado en entrega de servicios reales (SIERP, 2004)

A pesar de estos esfuerzos, Honduras sigue siendo uno de los países con el menor gasto social per capita de la región -483 dólares menos que el promedio regional (PNUD, 2003)- principalmente debido a que la expansión del gasto está limitada por el tamaño y crecimiento del PIB, el volumen de las rentas fiscales y el pago de la deuda externa que limitan las posibilidades del país (Banco Mundial, 2001). Además, los resultados obtenidos con el mayor gasto social no han sido los esperados. El porcentaje de la población en situación de pobreza durante los últimos catorce años se ha mantenido constante y en valores absolutos ha aumentado (Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, 2005). A su vez, los avances logrados en equidad al inicio de la década de 1990 no pudieron mantenerse. El índice de Gini a pesar de haber disminuido desde 0,61 en 1990 a 0,56 en 1997, desde 1998 y hasta el 2002 ha empeorado alcanzando 0,58 para este último año (CEPAL, 2005). Por otra parte, el ingreso promedio de los grupos más pobres hondureños es mucho menor que el de los grupos más pobres de otros países con igual índice de inequidad (Banco Mundial, 2001).

### ***1.1 Activos de los más Pobres***

De Janvry y Sadoulet (2001) han identificado cuatro tipos de activos que condicionan el ingreso de los agricultores familiares. Estos activos se clasifican en: (1) capital humano (experiencia, educación y calificación laboral, etc.); (2) capital físico (tierra, ganado, maquinaria, etc.); (3) capital financiero (ahorros, acceso a crédito, acceso a sistemas de

seguro, etc.); y (4) capital social (valores comunes, instituciones y normas para el cumplimiento de acuerdos).

El valor que estos activos tengan para generar ingresos va a estar determinado por las características de los mercados, las instituciones y el acceso a bienes públicos. En la medida que los agricultores familiares participen en mercados imperfectos, que se caracterizan por tener altos costos de transacción, malos canales de comercialización y problema para acceder a insumos productivos como: tecnología, asistencia técnica, crédito y seguros agrícolas, es muy difícil que ellos puedan llegar a ser competitivos y mejorar su nivel de ingresos.

En el caso de Honduras, la productividad de los trabajadores agrícolas es la más baja de América Central con un 40% por debajo de la productividad promedio de América Latina (Banco Mundial, 2001).

### **1.1.1 Capital humano**

La inversión enfocada a elevar la capacidad productiva de las personas debe estar asociada con políticas de inversión en salud, educación y nutrición, las cuales son el punto de partida para mejorar la capacidad productiva de los ciudadanos.

#### ***Educación***

Una de las principales variables o características familiares que tienen una fuerte incidencia en el ingreso y competitividad de los productores son los años de educación que estos tienen. El tener educación secundaria completa eleva el ingreso del jefe de familia en 70-80%, mientras que la educación primaria completa lo hace en 30-40% (Dedi y Born, 1995)<sup>3</sup>. Vale decir, que por cada año adicional de educación secundaria aumenta el salario en 15%, mientras que para la educación primaria el efecto es de 10% (Banco Mundial, 2001). El tener un grado universitario aumenta en casi el doble el nivel de ingresos (Dedi y Born, 1995).

La inversión del gobierno hondureño en educación creció a un promedio anual de 25% entre 1990 y 2001 (PNUD, 2003), llegando a un gasto aproximado de 3.312 millones de

---

<sup>3</sup> Estudio citado por el Banco Mundial (2001)

lempiras por año entre 2001 y 2004 (SIERP, 2004). A pesar de la mayor asignación de recursos al sector educativo, éste no ha mostrado progresos en el aumento de la cobertura de la población en edad escolar (UMCE, 2003)<sup>4</sup>. Los indicadores de progreso utilizados en Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), con la excepción de cobertura en el tercer ciclo básico educativo, no presentan una diferencia estadísticamente significativa respecto al año base establecida. Estos valores siguen siendo inferiores al promedio de la Región. La tasa de matrícula combinada en el país es de 62,6%, en tanto el promedio para América Central es de 64% y para América Latina es 81% (PNUD, 2003).

Al analizar el alfabetismo y los años de educación por deciles de ingreso aparece una diferencia significativa entre los más ricos y los más pobres. En el primer decil (los más pobres) las personas tienen en promedio 4,7 años de educación, mientras que en el décimo decil (los más ricos) el promedio es de 10 años. Situación similar ocurre con el analfabetismo, en el primer decil el 26% de las personas no saben leer y escribir, en tanto en último decil este porcentaje es de sólo 4% (INE, 2003)<sup>56</sup>.

Esto da como resultado que el promedio de años de escolaridad y analfabetismo para los trabajadores hondureño sea de 5.3 y 21%, respectivamente (Banco Mundial, 2001). Este bajo nivel de educación nacional es una limitante importante en el crecimiento de la productividad laboral del país, especialmente, de los grupos más vulnerables que poseen menos educación. Además, contribuye mucho a explicar porque la productividad laboral del sector agropecuario en Honduras se ha mantenido estancada desde 1990 hasta la fecha (CEPAL, 2003).

Los bajos niveles de escolaridad y capacitación técnica limitan la capacidad que tienen los más pobres para acceder a la información técnica y de mercados necesaria para aprovechar los beneficios de la apertura comercial, así como para elevar el valor agregado de sus productos y servicios a través de la adopción de técnicas y conocimientos.

---

<sup>4</sup> Citado por PNUD, 2003.

<sup>5</sup> Citado por PNUD, 2003.

<sup>6</sup> Es importante señalar que los años de educación y el porcentaje de alfabetismo es mucho menor en las zonas rural aunque reporten el mismo nivel de ingresos.

El Banco Mundial (2001) estima que para aumentar el nivel educacional de los trabajadores hondureños a 7 años promedio el país necesitaría 15 años a la actual tasa de crecimiento; y para aumentarlo a 8,4 años el tiempo necesario sería de 25 años.

### *Salud y Nutrición*

Según Fogel (1994) –Premio Nobel de Economía- las personas que sufren de hambre no tienen la capacidad para poder salir de la pobreza. Este investigador determinó que el 20% de la población en situación de extrema pobreza en Inglaterra y Francia en 1790 estaban excluidos de la fuerza de trabajo porque tenían demasiada hambre para trabajar. Además, estableció que una mejor nutrición fue responsable de la mitad del crecimiento económico de Gran Bretaña entre 1790 y 1890.

La inversión del gobierno hondureño en salud ha tenido un importante incremento desde 344 millones de lempiras en 1990 hasta 1.908 millones de lempiras en 2004 (Banco Mundial, 2001 y SIERP, 2004). Esto permitió avances importantes durante la década en los indicadores de mortalidad maternal, malnutrición infantil y mortalidad infantil, los cuales además son un poco mejores en promedio a los que poseen países de similar índice de desarrollo humano (Banco Mundial, 2001). La única excepción es la mortalidad infantil que sigue siendo mayor que la existente en otros países de Centro América. A pesar de estos logros, en el país ha aumentado la subnutrición en 400 mil personas durante la última década (FAO, 2004), la malnutrición infantil sigue siendo elevada -un 34% de los niños hondureños están desnutridos- y 66,3% de la población no tiene acceso a servicios de salud (PNUD, 2003).

Si la tasa de crecimiento de la malnutrición se mantiene como hasta ahora, en el año 2015, el 38% de los niños estará en estado de desnutrición (PNUD, 2003) y el 2021 habrá 2,2 millones de personas hambrientas en el país.

### **1.1.2 Capital físico**

El acceso al capital físico está marcado por la inequidad que presenta el país y es uno de los principales determinantes que explican la pobreza, especialmente en las áreas rurales.

### **Tierra**

El capital físico que poseen los más pobres es limitado, especialmente, si se considera el acceso a la tierra, que en el caso del sector rural, es uno de los factores más importantes asociados a la competitividad. En la medida que la tierra pertenece al agricultor, éste realiza una explotación sostenible del recurso y además invierte en ella para mejorarla. De Janvry y Sadoulet (1999) determinaron para el caso del ejido mexicano que los agricultores que tienen mayores garantías en la propiedad de la tierra tienen condiciones para ser más competitivos que aquellos que no la poseen.

En Honduras la desigualdad existente respecto a la tenencia de la tierra es extrema. De un total de 330.000 productores, 205.000 son pequeños agricultores pobres, de los cuales el 20% no tienen seguridad sobre la tenencia de sus tierras y el 42% comparten, arrienda o están bajo otro tipo de arreglo. Además, el 36% del total de productores no tienen tierra (Banco Mundial, 2001). El Cuadro 1 muestra la como se distribuye la tierra según tamaño de propiedad y número de productores.

**Cuadro 1: Característica de la tenencia de la tierra en Honduras**

<b>Estrato</b>	<b>Promedio ha.</b>	<b>Productores (%)</b>	<b>Superficie total (%)</b>
Menos de 5 hectáreas	1.3	62.1	7.8
De 5 a menos de 20 hectáreas	6.4	24.1	14.9
De 20 a menos de 100 hectáreas	28.3	11.2	30.6
De más de 100 hectáreas	185.3	2.6	46.6

Fuente: CEPAL (2003)

La cantidad de recursos que el gobierno de Honduras ha destinado a mejorar la equidad y seguridad en el acceso a la tierra no han sido muchos y han disminuido durante los últimos años. En el 2001, la inversión en el Programa Piloto de Acceso a la Tierra (PACTA) era sólo el 6% -237 millones de lempiras- de los fondos dedicados a la lucha contra la pobreza en las zonas rurales en el marco de la ERP, en tanto, en el 2004 éste alcanzó sólo al 3% -48 millones de lempiras- (SIERP, 2004).

Ante este panorama es fundamental aumentar los recursos públicos del PACTA, que ha mostrado excelentes resultados en ayuda a los más pobres a formar empresas para comprar tierra. Además, debiera extenderse este programa hacia los productores

pobres que ya poseen tierra, de tal forma de ayudarlos a acceder a créditos bancarios para que puedan aprovechar su recurso en forma más eficiente.

### ***Infraestructura***

El buen funcionamiento del abastecimiento de energía, telecomunicaciones, redes de transporte, puertos, aduanas, bodegas, frigoríficos, conservación de acuíferos y riego, influyen directamente en la disposición que los agricultores y las empresas agrícolas tienen para intentar exportar, importar y a veces simplemente vender en el mercado interno. La mala condición de los caminos, el riesgo de robo, los trámites aduaneros o de transporte y la corrupción, entre otros, son a veces obstáculos de tal magnitud que las empresas comercializadoras incipientes acaban dejando de lado sus esfuerzos por superarlos (CEPAL, 1995).

De Janvry y Sadoulet (1999) determinaron para el caso del ejido mexicano que una hectárea adicional de riego aumenta el ingreso cuatro veces más de lo que lo hace una hectárea sin riego. Sin embargo, debe entenderse que una mejora en el ingreso sólo se dará si el riego es un activo estratégico para el agricultor que le permite aumentar su participación en el mercado (Gordillo y Lewin, 2002).

Desde la implementación de la ERP la inversión del estado en infraestructura ha crecido. Esto permitió aumentar entre 2000 y 2004 la cobertura de energía eléctrica desde 55% a 64%, el porcentaje de kilómetros con mantenimiento rutinario desde 21% a 50%, además de incorporar 760 Km. de caminos construidos. No obstante, no se han logrado avances significativos en el acceso a agua potable y saneamiento básico, ni en el porcentaje total de caminos rehabilitados (SIERP, 2004).

La inversión en riego fue desigual entre los años 2001 y 2004, con un promedio anual de 152 millones de lempiras (SIERP, 2004). A pesar de lo discontinua de la inversión, la superficie irrigada del país aumento en 23.000 ha.

Continuar y mejorar la inversión en infraestructura es primordial si se desea aumentar la competitividad de Honduras e integrar las áreas marginadas al desarrollo nacional. Un buen nivel de infraestructura facilita la descentralización de actividades públicas, reduce

los costos de transacción, fortalece las municipalidades y comunidades rurales, y amplía las oportunidades de desarrollo productivo en el medio rural.

En el caso del riego es importante mejorar la eficiencia de la administración y la estructura organizacional de los distritos estatales de riego para evitar las fallas de operación y mantenimiento. Además, se debe mejorar la investigación en agricultura irrigada y la asistencia técnica disponible en el tema de riego. El aumento de eficiencia y eficacia que estos arreglos generarían permitiría incorporar más beneficiarios al uso de este recurso.

### **1.1.3 Capital financiero**

El desarrollo de mercados financieros que movilicen el ahorro y faciliten las inversiones es fundamental para el proceso de diversificación y modernización de la economía rural, y especialmente para que los más pobres se reconviertan en función de las nuevas economías de mercado. Igualmente, es importante para fomentar las actividades rurales no agrícolas (Echeverría, 2002).

Desde hace algún tiempo, el Estado Hondureño ha tratado de mejorar la situación financiera de los productores agropecuarios. En particular, intervino después del huracán Mitch para que los productores endeudados vis-à-vis de los bancos privados que no podían saldar su deuda no fueran forzados a vender sus activos físicos. Tal intervención era imprescindible. Desde entonces, los esfuerzos del Estado para mejorar el acceso al sistema financiero en las zonas rurales se han fortalecido. El objetivo actual ya no es ayudar a los agricultores que están en una situación financiera difícil, sino de permitirles ahorrar e invertir. En 2004, fueron desembolsados 67 millones de dólares en créditos para actividades agrícolas a través del Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda así como la emisión de 110 millones de dólares en bonos del Estado para apoyar las actividades productivas de los campesinos (Presidencia de la Republica de Honduras, 2005). Además, desde unos años se establecieron los Sistemas Financieros Alternativos Rurales (SIFARs).

Sin embargo, a pesar de las medidas tomadas, es difícil para los agricultores familiares acceder al capital financiero necesario para realizar sus proyectos de inversión. Esto se

debe principalmente a dos razones: En primer lugar, aunque sus proyectos de inversión sean viables, los bancos están reticentes a financiarlos porque estos productores no tienen garantías suficientes para garantizar los préstamos de largo plazo. En segundo lugar, los que tienen una garantía enfrentan el problema de la alta tasa de interés real, la cual a pesar de haber disminuido durante la última década, desde 1999 se ha mantenido a un nivel superior a 11% (Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, 2005). Además, el acceso al crédito en el sistema financiero está sesgado a favor de los agricultores de mayor tamaño y los cercanos a las áreas urbanas.

El resultado de estos problemas ha sido una disminución de la participación de los créditos agropecuarios en los créditos totales desde 26% en 1990 a 14% en 2003 (SIERP, 2004).

Dado lo anterior, es muy importante que el Estado facilite a las organizaciones de base<sup>7</sup> la información necesaria sobre los programas y las políticas de desarrollo local, los mecanismos mediante los cuales ellos pueden acceder a fondos para financiar proyectos y cómo interactuar con el gobierno y el mercado. Esto permite reducir la asimetría de información que existe en las áreas rurales y mejorar la eficiencia de los mercados financieros.

Más específicamente, frente a este contexto, el Estado debería enfocarse en desempeñar las siguientes funciones en los sistemas financieros hondureños (FAO y GTZ, 2001):

- ? Establecer una política apropiada que sustente una intermediación eficaz, reduzca los costos de las operaciones, aumente el acceso a los servicios, facilite el uso de garantías y cree un marco de supervisión y regulación apropiado para los diferentes tipos de instituciones bancarias;
- ? facilitar el funcionamiento de mecanismos adecuados de gestión del riesgo, como se ha hecho a través del PACTA.

En resumen, la transición desde una agricultura de subsistencia, sustituta de importación y poco productiva a una más productiva, con una amplia base de

---

<sup>7</sup> Los grupos con interés común como, por ejemplo, grupos de mujeres, grupos de ahorro, cooperativas, asociaciones de productores, asociaciones de riego etc.

crecimiento y competitividad requiere no sólo de tiempo, sino también lograr revertir la baja inversión en capital que predomina en este grupo de productores.

#### **1.1.4 Capital Social**

La experiencia actual ha mostrado que para promover el desarrollo sostenible, además del capital humano (la base de conocimientos y habilidades que posee un individuo para aplicar en su actividad productiva) es necesaria la existencia de capital social.

El capital social<sup>8</sup> se entiende como la habilidad de la gente de trabajar en conjunto, en grupos y organizaciones, para conseguir objetivos comunes. Con capital humano, pero sin capital social la sociedad avanzaría más lento (Vargas y Paillacar, 2001).

Cuando las personas tienen un bajo nivel de confianza en sus congéneres, las instituciones y la sociedad enfrentan un aumento de los costos y el tiempo que los individuos tienen que evitar violaciones de sus derechos de propiedad o abusos en transacciones económicas. Esto desincentiva la inversión y afecta negativamente el nivel de organización que pueden tener los más pobres para negociar o colocar sus productos en los mercados con mayores ventajas.

Evaluar o medir el capital social resulta altamente complejo debido a su carácter multidimensional y la inherente ambigüedad de los conceptos de “comunidad”, “organización” y “redes”. En este sentido, evaluar la situación hondureña no es fácil ya que deben usarse medios indirectos para estimar el nivel de confianza de los miembros de una sociedad vis-à-vis de los otros miembros y de las instituciones.

Según un estudio del PNUD (2002), los niveles de confianza interpersonal e institucional no son altos en el país. El porcentaje de hondureños que manifiesta tener mucha confianza en las instituciones es sólo un 30%, siendo la iglesia (66%) la institución que entrega más confianza, seguido de la radio y televisión (52%) y el alcalde (40%). Por otro lado, las instituciones más mal evaluadas son los partidos políticos, la policía y las

---

<sup>8</sup> Se debe notar que el capital humano como el capital social no solo son medios del desarrollo sino también fines del desarrollo.

cooperativas sobre los cuales el 80% de los encuestados señala tener poca o ninguna confianza.

En relación a la confianza interpersonal, el 60% de las personas encuestadas piensa que la mayoría de la gente no es honesta y más del 85% considera que las personas se aprovechan si uno no está alerta (PNUD, 2002).

Si la confianza en las personas en Honduras fuera mayor, los más pobres a través de la acción colectiva podrían comercializar sus productos a un mejor precio o en forma directa al consumidor. Además, un mejor nivel de capital social facilita la implementación de incorporación de valor agregado a los productos primarios que permite una diferenciación respecto a los productos importados. Por ejemplo, con una mayor confianza de las personas en las cooperativas, los agricultores más pobres podrían organizarse para generar una red que se apoyen para mejorar su gestión y así cumplir con altos estándares, ya sea de producción orgánica o algún otro atributo valorado por los consumidores finales o intermedios (Gordillo y Lewin, 2002).

Así mismo, una mejor organización de los pequeños productores les permitiría que su participación en el diseño e implementación de los proyectos de desarrollo resulte en proyectos más apropiados, más pertinentes y con mayor impacto para sus comunidades. La concepción de los proyectos de desarrollo de una manera global, como Programas Estratégicos Integrales muestra resultados mejores y sostenibles. La posibilidad de interrelacionarse genera sinergias de gran valor agregado, ya que permite identificar potenciales beneficios de colaboración.

*En conclusión, los retos más importantes que enfrentan los agricultores familiares para mejorar su competitividad son: aumentar su capital social y humano acrecentando su participación en organizaciones que les permitan influir en el diseño e implementación de políticas de desarrollo y comercialización, junto con mejorar sus técnicas de producción.*

*A su vez, el reto más importante que enfrenta el gobierno es contribuir a mejorar el funcionamiento y la confianza en los mercados de productos, de tierras, laboral y financiero, así como la confianza de los productores en los dispositivos de seguridad*

*social para enfrentar las limitaciones relacionadas con los recursos naturales, mercado e infraestructura. Junto con lo anterior, el estado debiera tratar de mejorar la inequidad a través de instituciones más democráticas y estables, mejores políticas de redistribución y una mayor inversión en capital humano.*

## **2. Disparidades Regionales**

La apertura comercial hace que regiones y localidades compitan por insertarse lo mejor posible en el mercado globalizado para atraer empresas e inversiones. Sin embargo, la provisión asimétrica de los atributos locales de cada zona equivale a un patrón de desigualdades competitivas, en el que las áreas periféricas se alejan cada vez más del centro dinámico financiero y comercial (Gordillo e Icaza, 2005). En este sentido, una política social poco efectiva constituye un catalizador para que las diferencias geográficas que siempre han existido tiendan a incrementarse con la apertura de los mercados (OCDE 2002; Silva Lira 2003; Rodríguez- Pose, Gill 2003 y CEPAL, 2003a).

En general, los flujos de crecimiento productivo y comercial durante los últimos 20 años han favorecido mucho más a las principales aglomeraciones urbanas y corredores comerciales, que a las áreas rurales y zonas tradicionalmente aisladas y pobres (Markusen y Campolina Diniz 2003). Esto se debe a que este patrón de desigualdad espacial, en realidad describe un patrón desigual de oportunidades de crecimiento, riqueza y negocio potencial que afecta la toma de decisiones de gobiernos, instituciones, empresarios e inversores que buscan aprovechar la ventaja comparativa en el competitivo mercado global (Amin y Thrift 1994; Rodríguez- Pose, 1998).

El esquema de inversión pública desarrollado en Honduras, al analizar la distribución geográfica del gasto social per capita entre los departamentos, muestra una grave desigualdad. Como resultado de esta diferencia, existe una desventaja competitiva que enfrentan los departamentos más pobres, las que a veces son suficientemente gravitantes como para alterar las condiciones competitivas entre empresas que tienen productividades físicas similares.

Esto ha generado un círculo vicioso en el que las dificultades existentes en los departamentos más pobres han promovido la migración hacia los departamentos más ricos, restando recursos impositivos a los primeros.

Según PNUD (2003) los departamentos con los menores niveles de gasto social per capita coinciden con aquellos cuyo IDH se encuentra por debajo del promedio nacional y cuya situación de pobreza es más crítica. A su vez, los departamentos con mayor gasto social per capita corresponden con los que tienen un IDH superior al promedio nacional (Cuadro 2). A modo de ejemplo, el departamento de Francisco Morazán representa el 40% del gasto social del país, aunque sólo tiene el 18% del total de la población, lo cual corresponde a un gasto social de 177.5 dólares por habitante, siendo el promedio nacional de 75.5 dólares por persona (PNUD, 2003).

**Cuadro 2. Relación entre el gasto social per capita y el nivel de desarrollo humano, 2003**

	<b>IDH sobre el promedio nacional</b>	<b>IDH bajo el promedio nacional</b>
<b>Gasto Social per capita sobre el promedio nacional</b>	Atlántida Francisco Morazán Gracias a Dios Isla de la Bahía	Valle
<b>Gasto Social per capita bajo el promedio nacional</b>	Cortés	Colón Comayagua Copán Choluteca El Paraíso Intibucá La Paz Lempira Ocotepeque Olancho Sta. Bárbara Yoro

Fuente: PNUD (2003) con información base de INE 2001, INE 2003, PRAF 2001 y SEFIN 2003.

Aunque la distribución del gasto social entre los departamentos, mostrada en el Cuadro 2, se explica en parte por la concentración de servicios públicos que tiene cada uno, *si este patrón de inversión social no cambia durante los próximos años las regiones pobres, serán cada vez más pobres, y las regiones ricas serán cada vez más ricas, agudizándose la desigualdad geográfica existente en el país.*

### 3. Descentralización y Transparencia

Uno de los principales puntos, para lograr una mayor eficacia del gasto público, es la descentralización, es decir, la redistribución del poder del Estado que –dentro de un contexto general democrático– significa la devolución del poder, de una forma corresponsable, a los municipios como a las organizaciones de la sociedad civil y a las asociaciones gremiales (Gordillo, 2002).

La política de descentralización tiene como objetivo lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia, a través, de la libre agrupación territorial de las preferencias individuales respecto a ciertos servicios públicos lo que permitiría decidir mejor sobre la provisión de estos servicios. Vale decir, la oferta de bienes y servicios públicos orientados a lograr los objetivos o metas de desarrollo rural del gobierno, tienen una mayor consistencia con las necesidades de los ciudadanos de las localidades beneficiadas si cada gobierno local, que posee un mayor grado de identificación de las necesidades básicas locales, provee un nivel diferenciado de bienes públicos a sus respectivos habitantes.

Sin embargo, para que los resultados de las reformas de descentralización sean óptimos es necesario que los ciudadanos como los administradores logren cooperar en la producción y provisión de los bienes colectivos. No obstante, en muchos casos es complicado lograr tal cooperación porque varios actores involucrados enfrentan incentivos perversos que los conducen a tratar de beneficiarse de la acción colectiva sin contribuir personalmente. Para salir de este tipo de dilema social se requiere la construcción de *instituciones*, o sistemas de reglas, que incentiven la cooperación entre los actores (Oakerson, 1999; North, 1990; Ostrom 1990; Putnam 1993; Olson 1965). Este concepto abarca usualmente una amplia variedad de reglas formales e informales que regulan la interacción entre las personas en la sociedad, y tienen el potencial de hacer estas interacciones más predecibles y efectivas (Narayan, 2000).

A su vez, para lograr un mayor impacto de la descentralización –y una mayor eficiencia en el uso de los recursos- es fundamental, mejorar la coordinación en la ejecución del gasto público y desarrollar una modalidad de gestión pública basada en la transparencia, el control ciudadano y la rendición de cuentas. Sin estos factores, la descentralización puede causar corrupción, clientelismo y desviación de los recursos

hacia personas o sectores que no necesitan del apoyo gubernamental (De Janvry y Sadoulet, 2001).

En Honduras, este proceso se ha iniciado con el Plan de Acción del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Rural (PRODDEL), el cual ha involucrado un gasto promedio anual de 1.045 millones de lempiras entre 2001 y 2004. El plan tiene como objetivo aumentar la participación de las municipalidades en el financiamiento y operación de los proyectos sociales. El programa de descentralización considera la transferencia del 5% de los ingresos de impuestos estatales, al 2004, la transferencia a los municipios había llegado a 3,65% (SIERP, 2004). También, han sido transferidos muchos proyectos de inversión en educación, salud, agua y saneamiento a través de los FHIS, donde la comunidad decide cómo y en qué invertir el dinero que recibe.

Lo anterior ha permitido acercar la oferta de servicios a la demanda de los ciudadanos. Sin embargo, para brindar servicios públicos de calidad superior es necesario que los ciudadanos como los administradores, logren cooperar en la provisión y producción de los bienes colectivos. Esto es un desafío que todavía Honduras debe enfrentar durante los próximos años.

Una serie de entrevistas realizadas por el PNUD (2002) en distintos municipios hondureños señalan que “la falta de una participación con base amplia trae como resultado que las autoridades tengan mucha libertad, sin que medien suficientes sistemas de control y monitoreo ciudadanos con respecto a las decisiones del gobierno local”. Esto trae como consecuencia que exista sectarismo político y una cultura paternalista basada en la forma patrón-cliente.

Hasta la fecha el esfuerzo del Estado para mejorar la participación y el control ciudadano a nivel local ha sido insuficiente. Mientras que en 2004 el 88,6% del gasto de la ERP para la sostenibilidad de la estrategia fue dedicado a la modernización y la descentralización de la administración pública, solo el 3,1% fue dedicado al fortalecimiento de la transparencia y la democracia participativa (SIERP, 2004).

Por otra parte, el desarrollo de infraestructura social<sup>9</sup> es fundamental para asegurar el éxito de la descentralización, además de una buena capacidad de desarrollo económico y productividad de los trabajadores. En la medida en que las instituciones de un país no funcionan correctamente dan lugar a prácticas de desviación económica como el robo, la protección mafiosa, la expropiación y la corrupción que tienen efectos negativos para el crecimiento (PNUD, 2003).

En el 2004 Honduras recién ha comenzado a invertir en el fortalecimiento de la justicia y seguridad ciudadana, a pesar de que este componente es parte de la ERP y considera inversiones desde 2001. Además, la inversión realizada en 2004 es sólo la mitad de la programada según la ERP. No obstante, entre 2001 y 2004 se realizaron importantes avances en materia de políticas para mejorar la transparencia del sector público.

La falta de mejoras en las instituciones de Honduras hacen que el país este por debajo de la media centroamericana en el índice de infraestructura social (Hall y Jones 1999). Esto indica que existe una baja rentabilidad por la acumulación de capital físico, humano y financiero, así como un bajo impacto de la innovación y transferencia tecnológica.

Se estima que cada mejora de 10 puntos en infraestructura social (en una escala de 1 a 100) genera una mejora de 5% promedio en el producto por trabajador y un aumento de 1,3% en la disponibilidad de capital humano per capita (Hall y Jones 1999).

## **4. El Sector Agrícola una Herramienta de Desarrollo**

Debido a la importancia que tiene el sector agrícola en la economía hondureña, la inversión en las áreas rurales es un componente esencial para incrementar la capacidad productiva, crear empleo y generar ingresos para lograr la seguridad alimentaria y reducir la pobreza.

---

<sup>9</sup> La infraestructura social está relacionada con el nivel de desarrollo institucional y político de un país o una comunidad. Esta infraestructura se define como el conjunto de “las instituciones y las políticas del gobierno que determinan el ambiente económico en el que los individuos acumulan habilidades y las compañías acumulan capital y producen” (Hall y Jones, 1999)

Normalmente, en la medida que las economías se han desarrollado, la producción de otros bienes y servicios han crecido más rápidamente que la producción agropecuaria. Sin embargo, esto no es verdadero para el caso de Honduras, donde la participación de los productos agropecuarios en el PIB ha sido de 23%, aproximadamente, durante las últimas dos décadas (Banco Central de Honduras, 2005).

Además, debido a que las estadísticas del PIB agrícola mencionadas sólo representan la producción primaria, la importancia real del sector agrícola en la economía del país es mucho mayor porque se deben tomar en cuenta las articulaciones que existe entre las actividades primarias con las actividades de procesamiento y transformación industrial; los servicios conexos de transporte y comercialización; y el comercio exterior (Lewin, 2004).

El Banco Mundial (2005) establece que en América Latina el impacto en el bienestar y el crecimiento nacional que tiene el sector agrícola es casi dos veces su participación en el PIB nacional. En el caso de Honduras, el sector agropecuario con la rama de manufacturas de alimentos representa el 31% del PIB, lo cual deja en evidencia su importancia en el desarrollo actual del país.

Sumado a lo anterior, el sector agropecuario emplea a un alto porcentaje de los trabajadores. Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (1999), el sector agropecuario, considerando la rama de manufacturas de alimentos, emplea el 37,8% de la población económicamente activa. Además, el 35% de las exportaciones son de origen agropecuario (CEPAL, 2003).

Los enlaces intersectoriales de este sector permiten que el empleo y el ingreso rural no agrícola constituyan una vía muy importante para superar la pobreza de muchos hogares rurales que carecen de los recursos y tipos de capital requeridos para intentar otras opciones de progreso como la migración o el trabajo agrícola por cuenta propia<sup>10</sup> (CEPAL, 2000). El banco Mundial (2005) estima que por cada 1% de crecimiento del sector agropecuario, hay un aumento del 0,28% en los ingresos de las familias más pobres.

---

<sup>10</sup> Esto es especialmente importante para las mujeres rurales y para quienes tienen un mejor nivel de educación.

A pesar de la importancia del sector agropecuario hondureño, el alto grado de desigualdad del país hace que una importante parte de la población sufra de hambre. La disponibilidad de alimentos en Honduras, calculada como el monto de energía kilocalórica que se dispone por persona por día, es de 2350 kcal, lo cual es superior a la necesidad mínima energética para el país (1760 kcal). Sin embargo, el 22% de la población se encuentra en estado de subnutrición con un consumo promedio de 1.490 kcal por día (270 kcal diarias menos de las necesarias para satisfacer las necesidades mínimas de alimentación) (FAO, 2004).

Esto señala, como se menciona en la introducción de este documento, que el problema de seguridad alimentaria en Honduras es también un *problema de acceso a los alimentos* más que un problema de disponibilidad de alimentos. Es decir, que aunque hay alimentos disponibles en el país, una parte de su población sufre del hambre porque no tiene ingresos suficientes para poder adquirirlos.

Debido a las fallas existentes en las instituciones y los mercados, durante el último tiempo se ha producido un aumento de la dependencia de las familias del ingreso rural no agrícola (especialmente de las remesas) y la inversión en animales y granos como fuente de ahorro y liquidez para casos de emergencia.

En un estudio recopilatorio realizado por de Janvry y Sadoulet (2001), se menciona, a modo de ejemplo, que en el ejido mexicano, el empleo rural no agrícola representa el 55% de los ingresos totales (de Janvry y Sadoulet, 1999a), en Nicaragua y Panamá el 61% (Davis et al, 1997 y Banco Mundial LSMS, 1998), en Chile la proporción es del 67% (López y Valdés, 1997), en El Salvador alcanza el 60% (López y Valdés, 1997) y en Ecuador es del 86% (Lanjouw, 1996).

El éxito en la tarea de reducir la pobreza, erradicar la desnutrición y atender las necesidades alimentarias en Honduras depende en gran medida de que sus sistemas agroalimentarios puedan generar un crecimiento de base amplia. En este sentido, la movilización de recursos hacia la agricultura es fundamental; sin embargo, las políticas destinadas a incrementar la competitividad del sector deben enfocarse en lograr un desarrollo territorial más que a fortalecer un sector específico, como es el sector agrícola, donde siempre se ha observado una fuerte dualidad.

La experiencia ha demostrado que las políticas sectoriales hacia la agricultura, destinadas a aumentar la eficiencia, la competitividad y la reconversión del sector, han sido concentradas por la fracción más moderna y competitiva, la cual no genera demandas importantes de mano de obra, y poco aprovechadas por el sector más empobrecido de subsistencia. Por el contrario, el efecto de estas políticas ha sido un desplazamiento de la población más pobre y un aumento de la brecha existente en el sector rural.

En cambio, las políticas de desarrollo territorial que buscan aumentar el valor agregado del territorio, lograr un incremento significativo de la economía rural y fortalecer, especialmente, el capital social de la localidad, más que promover el desarrollo de una actividad económica en particular (Abramovay, 1999). Para esto, el desarrollo territorial incorpora una visión de cadenas productivas que va más allá de la agricultura ampliada<sup>11</sup>, agregando la articulación de los distintos sectores y actores de una misma cadena productiva. Los encadenamientos agroindustriales, los cluster productivos y las economías de aglomeración, emergen como estrategias claves en este tipo de políticas (Echeverri y Ribero, 2002; Liebowitz y Margolis, 1994).

Además, elevar el valor agregado del territorio contribuye a equilibrar internamente las zonas de desarrollo desde una perspectiva social. Este factor de equidad es fundamental para alcanzar la seguridad alimentaria en América Latina donde existe una fuerte concentración del desarrollo en las zonas metropolitanas (Montero y Morris, 1999).

Dado lo anterior, **la unidad de referencia deja de ser la finca y pasa a ser la familia rural**. Esto genera una visión más orientada a lograr un impacto sobre el nivel de bienestar de las personas más que sólo un incremento en la producción o en la productividad agrícola. En este sentido, la seguridad alimentaria deja de ser una situación técnica del país y pasa a ser un derecho de sus ciudadanos. *La familia rural tiene la posibilidad de transmitir a las instituciones públicas las demandas y*

---

<sup>11</sup> La agricultura ampliada reconoce las distintas articulaciones que tiene la agricultura sobre otro tipo de actividades que se generan alrededor de ella. Entre estas actividades se encuentran: la demanda de insumos, de instrumentos y maquinaria las actividades de poscosecha o de procesamiento de los productos agropecuarios, los procesos de comercialización, etc.

*necesidades relacionadas con su seguridad alimentaria, además, de ejercer un control social sobre las instituciones garantizando su transparencia y el acceso a la información.*

## **5. Apoyar para Competir**

El gasto público debe ser concebido no sólo como un medio para reducir el sufrimiento de los pobres, sino también como una inversión que permite la integración de los más necesitados al sector productivo y viable de la economía. El gasto público destinado a fomentar los cuatro tipos de activos que condicionan el ingreso de los agricultores familiares (capital financiero, capital físico, capital humano y capital social) puede lograr beneficios en serie por la interconexión existente entre ellos. Por ejemplo, el acceso al crédito (capital financiero) permite mejorar las maquinarias (capital físico), una buena educación (capital humano) ayuda para decidir cuales son las inversiones más rentables (capital financiero). Esto implica, que bajo las condiciones apropiadas, es posible que la inversión destinada a cubrir el déficit de la dotación de activos de los hogares rurales pobres tengan una alta tasa de rendimiento social (De Janvry y Sadoulet, 2001).

En este sentido, una estrategia fundamental para impulsar una nueva definición de la acción del Estado en el campo supone la construcción de consensos acerca de los objetivos, términos y costos de las principales políticas para la promoción rural, específicamente aquellas relacionadas con los apoyos; y la conversión de estos acuerdos en reformas legales que garanticen el cumplimiento de los compromisos y generen certidumbre en la continuidad de las políticas (Gordillo, 2002). De lo contrario los agricultores no se aventuraran a iniciar un negocio debido los crecientes costos e incertidumbres. Además, el cambio con demasiada frecuencia de los funcionarios y las políticas debilita a las instituciones

Desde hace unos años la ERP ha dado una mayor continuidad, coherencia y coordinación a las políticas de lucha contra la pobreza en Honduras. Sin embargo, la coordinación entre los distintos actores que apoyan al Estado en la lucha contra la pobreza todavía puede y debe ser mejorada. Según PNUD (2002) la coordinación entre los actores a nivel municipal no se da normalmente por iniciativa de las propias

organizaciones, sino por la del gobierno local. Además, la relación entre los actores se caracteriza por la competencia y la rivalidad, la cual muchas veces es transmitida a la gente que participa en los proyectos.

Por otra parte, es fundamental que exista una coordinación de la política de desarrollo rural con la política macroeconómica y las otras políticas sectoriales (De Janvry y Sadoulet, 2001). Dado lo anterior, es importante considerar el efecto de variables como: la tasa de interés, el tipo de cambio real, los aranceles de exportación y la velocidad de la apertura comercial que tienen sobre los agricultores familiares y las políticas de desarrollo rural que el gobierno está impulsando.

En este sentido, una *política desacoplada de ingresos rurales* puede ser usada para corregir o mitigar los efectos que la política macroeconómica tiene sobre los agricultores familiares.

El término desacoplado se refiere a subsidios que no afectan los precios relativos de los productos agrícolas o los insumos usados en su producción. Esto implica que no tiene efectos actuales o futuros, o éstos son muy pequeños, en la producción, el comercio y la demanda de bienes.

La existencia de una política de transferencia desacoplada hacia los agricultores familiares les garantiza un nivel de renta mínima, independiente de los resultados obtenidos de su producción. Esta política puede aplicarse para lograr objetivos como: (i) mejorar la competitividad vis-à-vis frente a los principales socios comerciales del país y lograr, de esta forma, una mejor simetría entre los servicios de apoyo directo entregados por los agricultores a nivel nacional; (ii) compensar en forma selectiva, directa y *temporalmente* a aquellos productores cuyos ingresos y estrategias económicas se hayan visto afectadas negativamente por las diversas reformas estructurales, es decir, apoyarlos de forma tal que puedan adaptarse a las nuevas condiciones; (iii) proporcionar asistencia directa y servicios a nivel de hogares en las áreas desfavorecidas, y así suministrar un elemento para la capitalización y opciones para la generación de ingresos (Gordillo, 2002).

Al diseñar una política de ingresos desacoplados es muy importante la mantención de las reglas del juego que se fijaron en el momento de su implementación. En este sentido, el hecho de que el año base sea fija es altamente relevante para el grado de desacoplamiento de la política. Si los agricultores observan que la política se ajusta en años específicos, en respuesta a acontecimientos externos, los productores analizarán estos arreglos con la intención de determinar los criterios usados por el gobierno para poder obtener mayores ventajas en el futuro. También, es importante que en la implementación de la política los montos pagados no tengan ninguna correlación con variables como el precio o la cantidad de los productos, lo cual genera expectativas en los agricultores. Estas expectativas pueden darse incluso si los pagos son decididos después de que los agricultores han tomado sus decisiones de producción (Young y Westcott, 2000).

Además, para que el proceso de adecuación de la agricultura al nuevo contexto nacional y a las nuevas condiciones que presenta la actividad productiva sea coherente con las orientaciones hacia el incremento de la competitividad y el logro de una mayor equidad y sustentabilidad, es necesario construir un nuevo estilo de desarrollo. Este estilo debe agilizar la modernización productiva; estimular la integración vertical y generar vinculaciones territoriales urbano-rurales en favor de la creación y diversificación de empleos productivos.

Lo anterior presupone alcanzar altos niveles de descentralización, que implican una transferencia a los gobiernos locales del papel de promotores del desarrollo rural, y restringir a las instancias nacionales a funciones de carácter normativo, estrategia global y apoyo a las políticas locales. La reforma municipal avanzada en Honduras debe incursionar en el ámbito del desarrollo rural y el combate a la pobreza. En esencia, se trata de una redistribución del poder de decisión y de un proceso de democratización en las distintas instancias de decisión relacionadas con el campo.

Cabe insistir que construir un nuevo arreglo institucional implica incorporar un bloque de normas y políticas que perfilen un escenario viable y cercano donde los pobladores del campo ejerzan su derecho concreto y accedan a oportunidades reales de progreso. El reto es alcanzar una garantía de mínima de bienestar, acompañada por un fomento

estatal que al estar caracterizado por su efecto nivelador en la estructura productiva, favorezca la redistribución del ingreso.

Un enfoque de este tipo busca:

1. Detectar las fallas de los mercados y los mecanismos que llenan tales vacíos, incluidos los factores externos que inciden en ese funcionamiento;
2. Inducir la gestación de círculos virtuosos de demanda entre el núcleo urbano y su área agrícola, y entre la economía local y la nacional o global, en un amplio espectro de actividades;
3. Detectar y corregir los eslabones faltantes en las cadenas agrícolas;
4. Superar la compartimentación característica de las organizaciones de la administración pública central.

En paralelo se debe:

1. Revalorizar el ordenamiento territorial como política de estado y como institución a nivel local (en el sentido de reglas básicas para el desarrollo local);
2. Ligar los procesos de descentralización con la “ruralización” de los municipios; es decir, remontar el sesgo urbano de la gestión municipal, a partir de extender su gestión a todo el territorio bajo su jurisdicción;
3. Incorporar la gestión ambiental y especialmente, sus instrumentos territoriales en la estrategia rural.

A todo lo anterior lo cruza una necesidad acuciante que se puede sintetizar en: articular territorialmente los diversos programas e instrumentos dirigidos al desarrollo rural, como la vía idónea para inducir sinergias locales. Esto deriva en la anhelada mayor efectividad del gasto público.

Por último, no hay que olvidar que la gran mayoría de los pobres rurales viven en áreas de bajo potencial agropecuario, incluyendo zonas degradadas, erosionadas o semidesérticas, tierras frágiles y marginales de ladera y humedales. Esta población depende de la capacidad que tienen los ecosistemas en que habitan para garantizar su producción de alimentos; y de otras actividades productivas que les permita obtener ingresos. Sin embargo, debido a las limitantes relativas a la calidad y cantidad de estos

recursos, cruzan el umbral de sostenibilidad y empiezan a destruir esta base por falta de alternativas (Echeverría, 2002; Echeverri et al, 2003).

A su vez, los más pobres sufren de manera excesiva de problemas de contaminación y de carencia de servicios de saneamiento básico y de acceso a agua potable. También, son muy vulnerables a los desastres naturales tales como sequías, inundaciones y huracanes, cuyo efecto se magnifica por el deterioro ambiental.

Ante el anterior panorama, una política de desarrollo sostenible debe: (i) fortalecer el desarrollo de instituciones e instrumentos que estimulen procesos de gestión de recursos naturales, considerando los beneficios y costos externos de su uso; (ii) definir marcos regulatorios para la producción de alimentos que fomenten el uso sostenible de los recursos; (iii) articular una estrategia productiva sostenible en el largo plazo; (iv) promover el manejo integrado de cuencas que incite el uso sostenible de los recursos naturales y la participación de la comunidad rural; (v) estimular y fortalecer las diversas formas de propiedad de recursos naturales, incluyendo la responsabilidad social para su uso y (vi) fortalecer el papel de las áreas protegidas como elemento clave en el desarrollo rural y uso sostenible de los recursos.

En conclusión, la inversión del gobierno debe estar enfocada a elevar la capacidad productiva de los agricultores familiares a través de un enfoque territorial, más que sectorial, orientado especialmente a reducir la inequidad. Esta política debe comprender programas de inversión en salud, educación y nutrición además y ser complementada con políticas que permitan fortalecer el capital financiero, físico y social de este grupo y de la sociedad. Además, las políticas deben fortalecer los enlaces intersectoriales del sector agrícola, el cual tiene un efecto multiplicador sobre el resto de la economía.

Más específicamente, los gobiernos deben fortalecer sus instituciones -haciéndolas más democráticas y estables-; desarrollar una continuidad en las políticas; aumentar la inversión en capital humano e infraestructura; fortalecer los sistemas financieros; rediseñar las instituciones científicas y tecnológicas; y generar una política de desarrollo sostenible.

La cooperación de todos los asociados para el desarrollo, de los sectores públicos y privado, y de organizaciones sin fines de lucro en los planos nacional e internacional son indispensable para resolver los conflictos de intereses, movilizar recursos financieros sustanciales y crear las condiciones apropiadas para una distribución más equitativa de los recursos productivos y los ingresos que permitan eliminar el hambre en el país. Está demostrado que sin hambre la gente trabaja mejor y se produce un mayor crecimiento económico.

## Bibliografía

- ? **Abramovay, R.** 1999. *Sete desafios para desenvolvimento territorial*. En Fundação Lyndolpho Silva, BNAF - Banco Nacional da Agricultura Familiar.  
<http://www.bnaf.org.br/palest04.htm>.
- ? **Amin, A. y Thift, N.** 1994 "Living in the Global". En A. Amin and N. Thrift, *Globalisation, Institutions, and Regional Development in Europe*, 1-22, Oxford: Oxford University Press.
- ? **Banco Central de Honduras.** 2005. *Boletín Estadístico*. Subgerencia de Estudios Económicos. Tegucigalpa.
- ? **Banco Mundial.** 1998. *Panama LSMS*. Washington, DC
- ? **Banco Mundial.** 2001. *Honduras poverty reduction strategy paper*. Washington, DC
- ? **Banco Mundial.** 2005. *Beyond the city: The rural contribution to development*. Washington D.C.
- ? **CEPAL.** 1995. *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Santiago.
- ? **CEPAL.** 2000. *Empleo rural no agrícola y pobreza en América Latina: Tendencias recientes*. Santiago
- ? **CEPAL.** 2003. *Istmo centroamericano: Desafíos y oportunidades del desarrollo agropecuario sustentable*. Ciudad de México.
- ? **CEPAL.** 2005. *Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (BADEINSO)*.
- ? **CEPAL.** 2005. *Información básica del sector agropecuario, Subregion Norte de América latina y el Caribe 1990-2003*. Santiago.
- ? <http://www.eclac.cl/badeinso/Badeinso.asp>
- ? **Davis, B. Carletto, C. y Sil, J.** 1997. *Los hogares agropecuarios en Nicaragua: Un análisis de tipología*. Berkeley (EE.UU): Department of Agricultural and Resource Economics, University of California at Berkeley.
- ? **De Janvry, A. y Sadoulet, E.** 1999. "Asset Positions and Income Strategies among Rural Households in Mexico: The Role of Off-farm Activities in Poverty Reduction". En seminario internacional: *Desarrollo del empleo rural no agrícola*, 6-8 de septiembre de 1999, Santiago, Chile. REMIS, BID, CEPAL y FAO.

- ? **De Janvry, A. y Sadoulet, E.** 1999a. "Income strategies among rural households in Mexico: The role of off-farm activities". En *World Development*.
- ? **De Janvry, A. y Sadoulet, E.** 2001. "La inversión en el desarrollo rural es un buen negocio". En R. Echeverría, ed. *Desarrollo de las economías rurales*. Washington, DC. BID.
- ? **De Janvry, Al., and Sadoulet, E.** 2001a. "How Effective Has Aggregate Income Growth Been in Reducing Poverty and Inequality in Latin America?" En N. Lustig (Ed). *Social Protection and Poverty*. The Brookings Institution. Washington D.C.
- ? **Díaz, M., González, M., Macours, K., Molina, J. y Robles, H.** *Arrendamiento de Tierras en América Latina: ¿Una Alternativa de Acceso a la Tierra para los Pobres Rurales?* FAO. Santiago.
- ? **Easterly, W.** 2002. *Inequality does cause underdevelopment: New evidence*. Center for Global Development.
- ? **Echeverri, R., Melania, P., Rodríguez, A. y Sepúlveda, S.** 2003. *Enfoque territorial del desarrollo rural*. IICA. San José
- ? **Echeverri, R. y Ribero, M.** 2002. *Nueva ruralidad visión del territorio en América Latina y el Caribe*. IICA.
- ? **Echeverría, R.** 2002. "Opciones de inversión en la economía rural". En R. Echeverría, ed. *Desarrollo de las economías rurales*. Washington, DC. BID.
- ? **Epaulard, A.** 2003. *Macroeconomic Performance and Poverty Reduction*. IMF Working Papers 03/72. Fondo Monetario Internacional.
- ? **FAO.** 2004. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004*. Roma.
- ? **FAO y GTZ.** 2001. *¿Se justifica el replanteamiento de las finanzas agrícolas?* Serie: Replanteamiento de las Finanzas Agrícolas. N° 1. Roma.
- ? **FONAMICH.** 2004. "Remesas experiencia de Honduras". En: *Seminario Regional Remesas de Migrantes: ¿Una alternativa para América Latina y el caribe?* 26 y 27 de julio 2004. Caracas.
- ? **Gordillo, G., Andersson, K., Van Laerhoven, F. y Noguera, L.** 2002. Effective Service Delivery in Rural Areas of Latin America and the Role of Local Government: A Comparative Analysis of Agricultural Services in Chile, Brazil, Mexico and Peru. En: *Special Panel Session related to Decentralization and Sub-National Governance. Latin American Study Association Conference, 27-29 de marzo de 2003*. Texas. EE.UU.

- ? **Gordillo, G.** 2002. Un nuevo contrato ciudadano. En: *Seminario Internacional de Experiencias de Políticas de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre*, 2 - 3 de abril de 2002, Campinas, Brasil. Universidad de Campinas.
- ? **Gordillo, G. e Icaza, C.** 2005. *Territorios rurales: Armonizando disparidades y desigualdades?* (por publicarse)
- ? **Gordillo, G y Lewin, P.** 2002. “¿Pueden competir los pequeños productores?”. En seminario nacional para funcionarios de alto nivel: *Promoción del desarrollo y combate a la pobreza rural*. Colegio de Posgraduados, SAGARPA e INCA Rural. 5 de julio de 2002. Ciudad de México.
- ? **Hall, R. y C. Jones.** 1999. “Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker than Others?” En *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114.
- ? **Instituto nacional de estadísticas de Honduras.** 1999. *Encuesta nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares, 1998/1999*. Tegucigalpa.
- ? **Lanjouw, P.** 1996. *Rural poverty and non agricultural employment in Ecuador*. Policy Research Department. Washington, DC. Banco Mundial.
- ? **Lewin, P.** 2004. “América Latina: Hambre con alimentos en abundancia”. En: E. Pérez y M. A. Farah (Ed). *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. Pontificia Universidad Javeriana y CIRAD. Bogotá.
- ? **Liebowitz, S. y Margolis, S.** 1994. Network externality: an uncommon tragedy. *Journal of Economic Perspectives*. Volume 8, Number 2, Spring.
- ? **López, R. y Valdés, A.** 1997. *Rural poverty in Latin America: Analytics, new empirical evidence and policy*. Technical Department, Latin America and the Caribbean Region, Washington, DC. Banco Mundial.
- ? **Markusen, A. y Campolina Diniz, C.** 2003. “La disparidad en la competencia de las regiones latinoamericanas: oportunidades y limitaciones”. Documento preparado para el seminario “*Global y Local: El Desafío del Desarrollo Regional en América Latina y el Caribe*” 22 de Marzo de 2003 Milán, Italia.
- ? **Montero, C. y Morris, P.** 1999. *Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno – Metodología para el estudio de los Sistemas Regionales de Innovación*. Asesorías Estratégicas Ltda. Santiago.
- ? **Narayan, D.** 2000. *Voices of the poor: Can anyone hear us?* Banco Mundial.
- ? **North, D.C.** 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

- ? **Secretaría de Estado del Despacho Presidencial.** 2005. *Honduras: Panorama económico y social 2004*. Unidad de Apoyo Técnico. Secretaría de Estado del Despacho Presidencial. Tegucigalpa.
- ? **Sistema de Información Estrategia para la Reducción de la Pobreza (SIERP).** 2004. *Estrategia para la reducción de la pobreza. Informe de avance 2004*. Tegucigalpa.
- ? **Silva Lira, I.** 2003. *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*. ILPES, Dirección de Gestión del Desarrollo Local, Santiago.
- ? **Oakerson, R. J.** 1999. *Governing Local Public Economies (Creating the Civil Metropolis)*. Oakland, CA: ICS Press.
- ? **OCDE.** 2002. *Territorial indicators of socio- economic patterns and dynamics*. OCDE: DT/ TDPC(2002)23. <http://www.oecd.org/dataoecd/42/16/15181756.doc>.
- ? **Ostrom, E.** 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York (EE.UU). Cambridge University Press.
- ? **Olson, M.** 1965. *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press
- ? **Pastoral Social/Cáritas.** 2003. *Sueños truncados. La migración de hondureños hacia Estados Unidos*. Editorial Guaymuras. Tegucigalpa.
- ? **PNUD.** 2003. *Informe sobre desarrollo humano Honduras 2003*. Tegucigalpa.
- ? **PNUD.** 2003a. *Informe sobre las metas del milenio Honduras*. Tegucigalpa.
- ? **Putnam, R.D.** 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press
- ? **Rodriguez- Pose, A.** 1998. *Dynamics of Regional Growth in Europe, Social and Political Factors*. Oxford: Clarendon Press.
- ? **Rodriguez- Pose, A. y Gill.** 2003. "Is there a global link between regional disparities and devolution" *Research Papers in Environmental and Spatial Analysis, Department of Geography and Environment No. 79*, The London School of Economics.
- ? **Vargas, G. y Paillacar, R.** 2001. *Administración estratégica; Aplicaciones agropecuarias y forestales*. Texto del curso Administración de empresas agropecuarias II. Santiago. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- ? **Young, C. y Westcott, P.** 2000. How decoupled is US agricultural support for major crops? *American Journal of Agricultural Economics*.