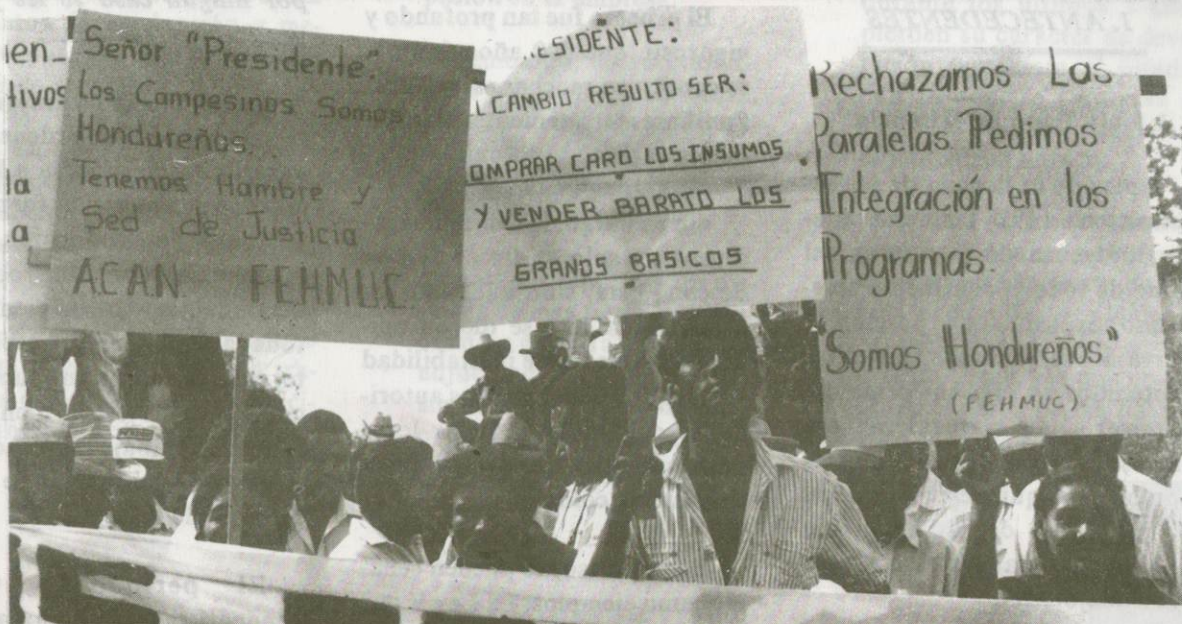


CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY PARA LA MODERNIZACION Y DESARROLLO DEL SECTOR AGRICOLA



INTRODUCCION

CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY PARA LA MODERNIZACION Y DESARROLLO DEL SECTOR AGRICOLA es, sin duda, un análisis bastante completo y constituye un aporte importante al debate nacional sobre uno de los principales problemas del desarrollo de Honduras.

Dicho análisis es originalmente un esfuerzo del Centro de Desarrollo Humano, particularmente del ingeniero agrónomo Daniel Cruz Díaz, bajo la revisión de los economistas Efraín Díaz Arrivillaga y Juan Ramón Rodríguez.

El contenido del documento precisa los móviles de la nueva Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola, la lógica dentro de la cual se inscribe y algunas de las más importantes implicaciones y expectativas levantadas alrededor de la misma y su puesta en vigencia por el actual gobierno de Honduras.

La presente publicación es un aporte del CENTRO DE DOCUMENTACION DE HONDURAS (CEDOH) para contribuir a la difusión de tan interesante análisis y al debate sobre las cuestiones del desarrollo nacional.

CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY PARA LA MODERNIZACION Y DESARROLLO DEL SECTOR AGRICOLA

1. ANTECEDENTES

1.1 Un Poco de Historia ¹

Antes de la llegada de los españoles en 1492, las comunidades indígenas de Honduras así como de todo el continente americano, explotaban y poseían la tierra y los recursos naturales contenidos en ella en forma comunitaria. La naturaleza era vista como la madre de todos los hombres, a quienes ofrecía las posibilidades de satisfacer sus necesidades materiales a través del trabajo.

Con la llegada de los españoles, estas formas comunitarias de propiedad de la tierra fueron violentamente cambiadas.

La población indígena fue despojada de su derecho a la propiedad de la tierra, la cual pasó a manos de la corona española, quien la cedía a sus agentes y representantes oficiales y a las familias españolas dispuestas a colonizar los territorios conquistados por medio de las armas.

El proceso fue tan profundo y vigoroso, que 500 años después se conservan muchas estructuras familiares terratenientes originadas en el período colonial.

Sin embargo, la resistencia indígena no solo se dio en la fase de conquista, sino que, una vez consolidada ésta se dieron muchas situaciones de inestabilidad social que obligaron a las autoridades coloniales a dictar leyes para garantizar la permanencia del sistema colonial.

En este caso, se pueden señalar como ejemplos: La Ley V que contiene Ordenanzas de los Emperadores Carlos IV y Felipe II de 1532 y 1596 respectivamente, en la cual, si bien autorizan la repartición de tierras, aguas, abrevaderos y pastos entre los españoles, también mandaba que *"... a los indios se les dejen sus tierras, heredades y pastos, de forma que no les falte lo necesario, y tengan todo el alivio y descanso posible para el sustento de sus casas y familias"*.

Asimismo las Ordenanzas

Coloniales de 1642 y 1646 establecían: *"Ordenamos que la venta, beneficio y composición de tierras se haga con tal atención que a los indios se les dejen con sobra todas las que les pertenecieren, así en particular, como por comunidades, y las aguas y riegos y las tierras en que hubieren hecho acequias u otros mejoramientos en cualquier lugar y por ningún caso se les pueden vender ni enajenar..."*.

En los ejemplos anteriores se reconoce todo un ordenamiento agrario que respondía a la necesidad de recrear las formas autóctonas de producción, como medio de asegurar la producción de alimentos y otros bienes para toda la población y especialmente para asegurar un suministro constante de estos bienes a la fuerza de trabajo empleada en la minería, eje principal de la economía colonial.

El período post-independentista iniciado a partir del 15 de septiembre de 1821, excluyó el dominio de La Corona sobre la tierra y consolidó el dominio terrateniente local, el cual no era otro más que el de las familias criollas descendientes en su mayoría de los colonizadores españoles.

No obstante, al calor de las nuevas ideas generadas por la revolución francesa se fueron expandiendo y profundizando las tesis agraristas de distribución

1.- Basado en un escrito del abogado agrarista Armando Matute Fortín. s/f.

de la tierra, a través de la intervención reguladora del Estado.

A partir de entonces en Honduras, nos encontramos con una gama de disposiciones legislativas agrarias, entre las cuales cabe mencionar las leyes de 1829, 1835, 1836, 1856, 1864, 1888, 1936, 1962, el Decreto No. 8 de 1972, la Ley de Reforma Agraria vigente a partir del 30 de Diciembre de 1974 y finalmente la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola.

1.2 La Reforma Agraria de 1972

En los años cincuenta y sesenta, el país sufrió una serie de transformaciones con el propósito de modernizar el estado. Así se reorganizó la banca nacional, las fuerzas armadas se institucionalizaron y fueron creadas nuevas estructuras en la administración pública.

Sin embargo, el sector agrícola continuaba mostrándose a la saga de estos cambios y entre los regímenes de esos años comenzó a percibirse como la clave del atraso económico y social de nuestro país.

Por otra parte el movimiento campesino hondureño comenzó a asumir un papel cada vez más importante como fuerza social frente a los tradicionales intereses de los terratenientes.

En el plano internacional, la administración demócrata de Kennedy en Estados Unidos presionó a los regímenes latinoamericanos para introducir cambios con el propósito de modernizar la agricultura de estos países, facilitando su vinculación al comercio internacional, a las inversiones norteamericana y al mismo tiempo saliéndole al paso a lo que se llamó "expansión comunista" que amenazaba la supremacía norteamericana desde

su consolidada cabeza de playa en Cuba.

Así fue como en 1962 en la histórica reunión de Presidentes en Punta Del Este, Uruguay, se acordó impulsar procesos de reforma agraria en los países latinoamericanos. El gobierno liberal de Villeda Morales emite ese mismo año la primera ley de reforma agraria, orientada a transformar los latifundios improductivos en empresas agrícolas modernas.

Sin embargo, los alcances de esta ley fueron tan débiles (y su texto fue modificado al año siguiente) que pronto quedó en el olvido. A principios de los setenta, aunque la economía mostraba un nivel aceptable de crecimiento, era evidente el efecto de contrapeso que provocaba el rezago del sector agrícola, donde se manifestaban más fuertemente las contradicciones entre un puñado de grandes propietarios y una masa de campesinos empobrecidos.

En estas circunstancias se da el movimiento reformista del gobierno de López Arellano de 1972, cuya punta de lanza fue precisamente la ejecución de un renovado proceso de reforma agraria.

No entraremos en detalles sobre la eficacia en la aplicación de la ley de reforma agraria. Nos conformaremos con recordar algunos de sus principios esenciales y aclarar el hecho de que no es cierto que la reforma agraria hondureña fue muy lejos como



Foto de Amador. San José, Costa Rica, 1972.

han afirmado muchas veces, tanto defensores como acusadores del medio. En el cuadro 1 se presentan los datos comparativos del alcance de la reforma agraria en varios países latinoamericanos. Se verifica que la reforma agraria hondureña ocupa el penúltimo lugar en cuanto a la proporción de beneficiarios y de

PAIS	PORCENTAJES (%)	
	AGRICULTORES BENEFICIARIOS	TIERRA AFECTADA
CUBA	71	83
MEXICO	66	43
BOLIVIA	33	30
PERU	30	39
NICARAGUA	22	28
CHILE	13	47
EL SALVADOR	13	19
HONDURAS	9	12
COSTA RICA	5	7

FUENTE: Bauneister, Eduardo. 1992. Algunas Lecciones de los Procesos de Reforma Agraria. CEDOH-POSCAE.

CUADRO 1. IMPACTO RELATIVO DE LA REFORMA AGRARIA EN VARIOS PAISES DE AMERICA LATINA

tierra afectada por el proceso. Únicamente Costa Rica muestra unos valores más bajos, explicado probablemente por un cuadro inicial de distribución de la tierra más equitativo.

Entre los principios básicos de la ley de reforma agraria se cuentan:

□ **Primero;** la reforma agraria fue concebida como una institución básica de la nación, cuya ley es un mandato constitucional de obligatorio cumplimiento para el Estado, sus instituciones, autoridades, funcionarios y empleados, así como para toda la comunidad nacional.

□ **Segundo;** la reforma agraria se consideró como un instrumento de transformación de las estructuras agrarias del país, definido por un sistema de propiedad y explotación de la tierra que garantice la justicia social en el campo y aumente la producción y productividad del sector agrícola.

□ **Tercero;** la reforma agraria se estableció como parte esencial de la estrategia global de desarrollo del país, por lo cual las demás políticas económicas y sociales del gobierno, debían formularse y ejecutarse en forma armónica con aquella, especialmente con las relacionadas a la educación, la vivienda, el empleo, la infraestructura, la comercialización, el crédito y la tecnología agrícola.

La constitución vigente, dispone textualmente para tal efecto "*La reforma agraria se ejecutará de manera que asegure la eficaz participación de los campesinos, en condiciones de igualdad con los demás sectores de la producción, en el proceso de desarrollo económico, social*

y político de la nación".

2. LAS CIRCUNSTANCIAS QUE DIERON VIDA A LA NUEVA LEY

La década de los ochenta fue testigo del fracaso de la agricultura hondureña dentro de un marco económico en crisis tanto por causas internas como externas. La gente en el campo se volvió más pobre, el producto per cápita real de los hondureños era de L 1,139 en 1980 y bajó a L 985 en 1990.²

El abastecimiento de alimentos básicos como el maíz y el arroz fue insuficiente para cubrir las necesidades nacionales. Por otra parte los precios reales de los productos agrícolas se vinieron abajo, mientras se incrementaron los costos de su producción.³

En estas circunstancias muchas familias campesinas se vieron obligadas a migrar hacia las ciudades, incrementando notablemente la marginalidad urbana. Otra salida a la crisis la buscan muchos campesinos en la ampliación de la frontera agrícola, la cual está próxima al agotamiento; algunas previsiones la sitúan en unos 25-30 años.

En este estado de cosas, el señalamiento de la responsabilidad del fracaso agrícola ha sido

2.- Fuente: Díaz, Efraín, 1990.

3.- Fuente: Cruz, Daniel; Díaz, Efraín, 1992.

AÑOS	NUMERO DE GRUPOS INICIALES	NUMERO DE SOCIOS ACTUALES	AREA ADJUDICADA (Ha)	AREA CULTIVABLE
1962	1	55	33	140
1963	2	139	24	151
1964	1	33	52	134
1965	1	40	54	117
1966	2	97	55	210
1967	5	193	337	2,630
1968	4	109	161	707
1969	18	1,157	598	3,610
1970	29	1,291	705	7,057
1971	31	1,894	975	7,209
1972	73	2,024	1,545	10,663
1973	164	6,150	3,626	27,029
1974	213	8,051	5,165	40,835
1975	153	4,052	3,903	34,199
1976	176	5,410	4,034	20,070
1977	116	3,753	2,687	22,742
1978	75	2,055	1,770	15,400
1979	90	2,491	1,971	12,313
1980	126	3,529	2,040	20,705
1981	139	4,591	3,984	19,250
1982	159	4,443	3,477	10,160
1983	123	2,916	2,201	10,544
1984	144	3,706	3,305	13,201
1985	161	3,641	3,175	19,104
1986	195	1,704	1,612	9,220
1987	111	2,257	2,171	9,207
1988	92	2,400	2,116	14,472
1989	42	1,714	1,701	21,719
1990	85	1,377	1,337	8,932
TOTAL	2,441	71,754	55,984	303,050

FUENTE: Instituto Nacional Agrario. Dpto de Planificación.

CUADRO 2. BENEFICIARIOS Y TIERRA ADJUDICADA POR LA REFORMA AGRARIA EN HONDURAS

fácilmente atribuido a la Ley de Reforma Agraria por sus opositores.

A este respecto hay que saber distinguir bien la diferencia entre el instrumento (la ley de reforma agraria) y la voluntad política imperante de las fuerzas sociales con acceso a los resortes del poder, pues debido a la falta de decisiones políticas favorables, la reforma agraria se vio entorpecida, distorsionada y sabotada durante su existencia,

pero muy evidentemente a partir del final de la década de los setenta, como se muestra en el ritmo de adjudicación de tierras para el sector reformado del cuadro 2.

La Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola fue aprobada en marzo de 1992, pero su proceso de elaboración se dio desde la década pasada.

En efecto durante 1989 salió a luz pública una organización llamada CONNPA⁴, constituida por algunos representantes del empresariado agrícola del país. Esta organización publicó un documento denominado "Elementos para una Estrategia del Sector Agrícola", en el cual después de hacer un extenso análisis sobre la situación agrícola del país, presentó una serie de recomendaciones, las cuales responden, básicamente, a la concepción de la nueva ley.

El principal ideólogo de este grupo es el señor Roger Norton, economista norteamericano asociado a AID, con varios años de residir en Honduras. Asimismo el secretario ejecutivo de dicho grupo fue el señor Mario Nufio, quien sería después el Ministro de Recursos Naturales del triunfante gobierno nacionalista y el principal responsable de echar a andar la nueva ley.

Aparentemente CONNPA fue creado con el fin de cumplir

una tarea preparatoria para ejecutar el programa de ajuste económico del nuevo gobierno en el sector agrícola del país.

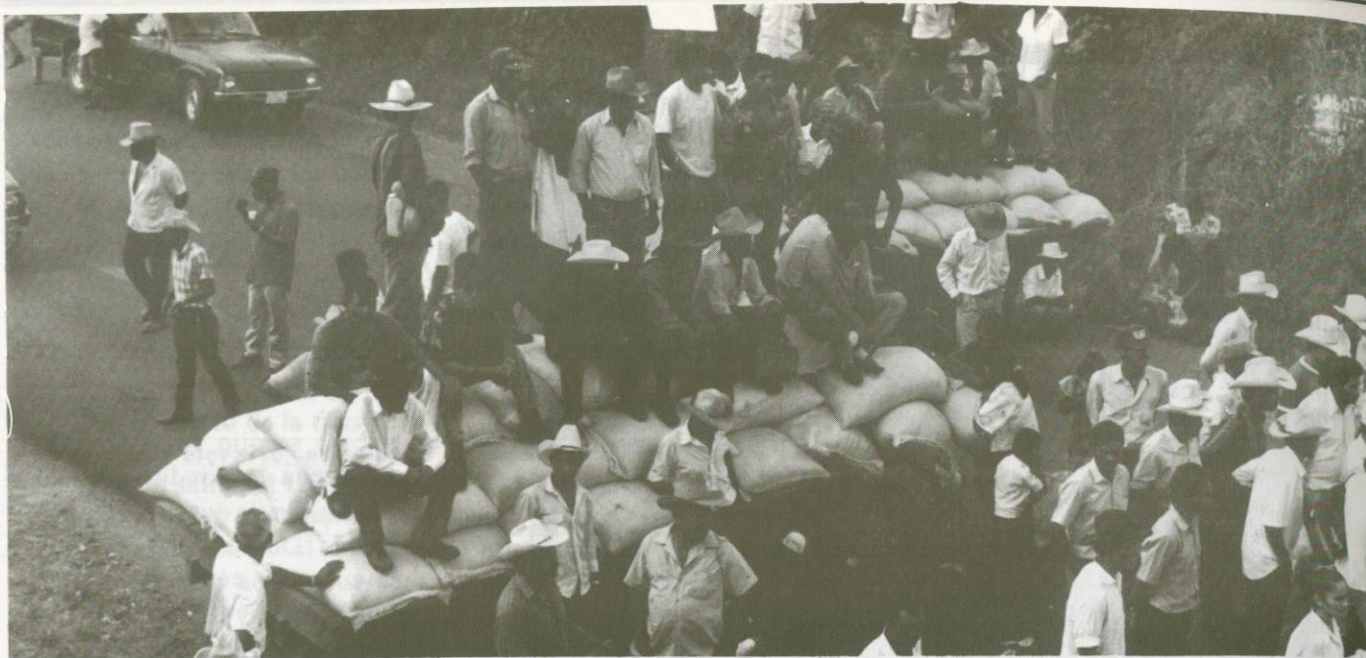
3. LA LOGICA EN LA QUE SE MUEVE LA LEY

Como se dijo anteriormente la economía de Honduras, se vio en su peor crisis durante los años ochenta. Dos de sus síntomas más conocidos son: la enorme deuda externa y la falta de crecimiento económico.

Ante esta situación, el gobierno nacionalista guiado por las concepciones neoliberales de los OIF aplicaron el ajuste atribuyéndole el carácter de solución definitiva a la economía, consistente en el caso de Honduras de los siguientes puntos:

- a) Aplicación de un programa de liberalización de la economía, basada en la devaluación del lempira, la desprotección arancelaria de la producción nacional, la liberalización de los precios internos, de las tasas de interés, etc.
- b) Además se tomaron medidas de estabilización, reduciéndose el papel interventor del Estado en una serie de aspectos de la vida nacional, para dejarlos en manos privadas. Esta reducción en el sector público agrícola se ha dado fuertemente en la co-

4.- CONNPA significa Comité Nacional de Productores para la Política Agrícola.



mercionalización de los granos básicos, los servicios de asistencia técnica, capacitación e investigación agrícola y la producción de semilla mejorada entre otros.

En suma, la lógica neoliberal plantea que las crisis económicas se resuelven aumentando la inversión privada productiva, es decir, invirtiendo más capital para organizar nuevas empresas o ampliar las existentes y, así, generar más empleo y más producción para reactivar la economía en su conjunto. En el caso de Honduras la medicina vendrá, según esta lógica, aumentando las inversiones en el sector más dinámico de la economía, o sea la agricultura de exportación y la industria de maquila. Sin embargo, para aumentar las inversiones es necesario disponer de

grandes capitales, los cuales no estaban disponibles en 1990 por 2 razones fundamentales:

- Primero;** una de las formas de conseguir capitales frescos es solicitando crédito a los organismos internacionales de financiamiento (AID, BID, FMI, BANCO MUNDIAL), pero estas puertas estaban cerradas debido al estado de inelegibilidad por la mora en el pago de la deuda externa en que cayó el gobierno Azcona.⁵
- Segundo;** la otra posibilidad de disponer de financiamiento para la inversión es producirlo en el mismo país, a través del ahorro interno, pero la misma crisis de los ochenta hizo desaparecer prácticamente el ahorro interno.

Con la aplicación de la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía a partir de marzo de 1990, a este problema se le buscó solución, principalmente a través de la devaluación monetaria.

La devaluación permitió a los exportadores contar con mayores ingresos en lempiras con la misma cantidad de dólares obtenidos de sus exportaciones.

Con estas repentinas fortunas los exportadores pudieron incrementar sus inversiones. En el campo agrícola son bien conocidos los casos de la compra de empresas campesinas bananeras, tales como la EACI, Buenos Amigos y Agua Blanca Sur; incluso, algunas compradas antes de la aprobación de la Ley de Modernización que legaliza tales

5.- El gobierno Azcona firmó el primer acuerdo de Ajuste Estructural (PAE 1) en septiembre de 1988 con el Banco Mundial. Sin embargo, el deterioro en el flujo de recursos externos para el país y la imposibilidad política del gobierno para devaluar la moneda y aplicar nuevos tributos, obligaron a la suspensión de dicho acuerdo en septiembre de 1989, clasificándose a Honduras en la lista de inelegibles. Cruz, Daniel, Efraín, 1992.

transacciones.

Hasta aquí el lado bueno de la moneda que favorece a los menos y no a la mayoría. Este es el detalle del asunto, porque no se puede negar que el ajuste genera beneficios, posibilita otras expectativas y crea nuevas oportunidades. De allí que como tal tiene una lógica y encuentra muchas justificaciones para ser defendida por sus impulsores. Pero la pregunta importante es -¿a las manos de quién van a dar esos beneficios?- ¿Cuántos son los que tienen opciones concretas para aprovechar esas oportunidades?

Un hecho que ayuda a responder estas preguntas, la ofrecen los siguientes datos: En 1988, antes del ajuste los pobres representaban el 75% de la población nacional. Para finales de 1990, cuando el ajuste comenzaba a surtir sus efectos, ese porcentaje subió al 80% de acuerdo a una medición realizada por SECPLAN⁶. Ese 5% de aumento, no es poco significativo, porque para una población de 4 millones y medio de personas, significa que 225,000 personas cayeron por debajo del nivel de pobreza.

La situación anterior fue provocada por el mismo fenómeno de la devaluación, pues la misma

desató un fuerte aumento de los precios internos, dado que el aparato productivo nacional es muy dependiente de insumos y equipos importados. Así se redujo la capacidad de compra de la población hondureña, transfiriendo ingresos por la vía del abaratamiento de los salarios de su mano de obra, hacia los exportadores y los negocios de es-



peculación que estimuló el ajuste.

En el sector agrícola, tema de este análisis, las principales medidas específicas de ajuste están contenidas en la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola y en este instrumento concentraremos nuestro análisis.

4. SOBRE LOS OBJETIVOS ENUNCIADOS POR LA LEY

De acuerdo a la versión aprobada de la Ley se presenta un marco general y 10 objetivos específicos que orientan acerca de la naturaleza de la misma y los fines que persigue su aplicación.

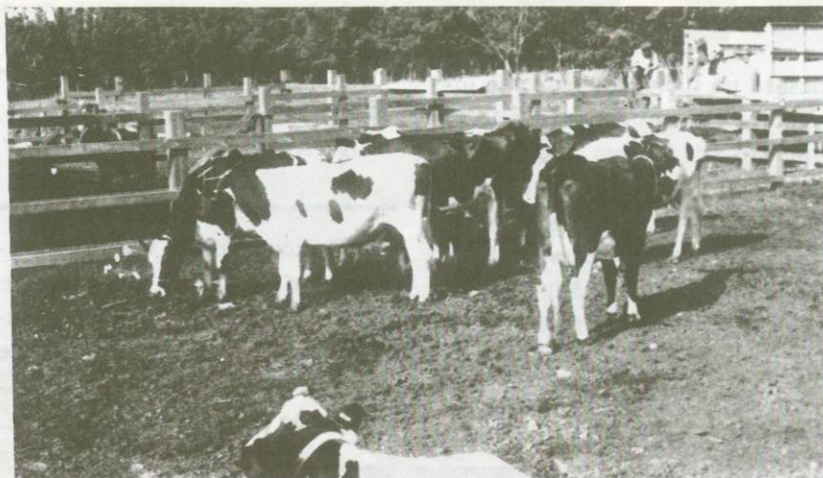
Brevemente se analiza la calidad enunciativa de este capítulo de la Ley de Modernización.

En la primera parte se señala como objetivo fundamental de la Ley, la modernización de la agricultura hondureña; se enfatizan los atributos de crecimiento sostenido de la producción agrícola, incluyendo la explotación forestal, el papel más eficiente del Estado en la orientación de este esfuerzo; pero se soslayan atributos de equidad.

Con los objetivos específicos se identifican mas claramente las orientaciones de la Ley. El primer objetivo trata sobre el logro de una mayor eficiencia productiva y la conservación de la base de recursos naturales del país.

El segundo objetivo enuncia la reorganización del sector público agrícola para darle mayor eficiencia con menores recursos

6.- SECPLAN. 1990. Vigencias y Esperanzas; datos prioritarios para los retos del noventa. Tegucigalpa, Honduras.



económicos.

Los siguientes objetivos aluden al establecimiento de un marco favorable para las inversiones, el cual es aclarado mas adelante al referirse a seguridad en la tenencia y acceso a la tierra, diferencia ésta muy importante a la luz de la introducción del concepto de arrendamiento y coinversión de la tierra, lo cual deriva en un abierto mercado cuyo principal blanco eventual son las tierras del sector reformado.

En cuanto al área de comercialización, lo significativo se refiere a la liberalización de los precios agrícolas y la privatización de los servicios que ofrecía el Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA).

En lo relativo al crédito agrícola, el objetivo es vago y no aporta ningún elemento novedoso; sin embargo, en cuanto a los servicios tecnológicos se evidencia la orientación hacia la privatización de estos.

Por último, se reserva un objetivo acerca del manejo sostenible de los recursos naturales y la consecución del equilibrio ecológico en la expansión de las actividades agrícolas. Sin embargo, existe una omisión en lo referente a la actividad forestal, en la cual la Ley mete sus manos contundentemente como se analiza mas adelante.

5. LA REORGANIZACION DEL SECTOR PUBLICO AGRICOLA

De acuerdo a la nueva legislación el sector público agrícola es sometido a nueva reestructuración, consistente en convertir a la Secretaría de Recursos Naturales Secretaría de Recursos Naturales (SRN) en un super-ministerio como cabeza del sector agrícola, compuesto además por el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA), Instituto Nacional Agrario (INA), Instituto Hondureño del Café (IHCAFE), Instituto Hondureño de Mercadeo

Agrícola (IHMA) y la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR).

La SRN en este nuevo rol, asume la responsabilidad de darle coherencia a las políticas y estrategias de orden global dictadas por el gobierno y regular, únicamente, la acción de la iniciativa privada en la agricultura. El resto de las instituciones del sector público agrícola quedan supeditadas a los dictados de la SRN, incluso a nivel de sus presupuestos.

Asimismo reducen sus actividades, al prohibirse expresamente que brinden los mismos servicios ofrecidos por la SRN. En este punto, es necesario llamar la atención sobre las repercusiones negativas que ésta última disposición tendrá sobre la asistencia técnica, crediticia y de otra índole técnico-productiva que venía ofreciéndose a los campesinos organizados.

La SRN ha reducido su capacidad operativa en los últimos tres años, limitada aún más por su inclinación a atender a productores individuales. En 1990 y 1991 se observó que cuadros técnicos a nivel regional y de proyectos específicos de desarrollo integral fueron prácticamente barridos y sustituidos por personal mayormente inexperto y escasamente capacitado para atender los procesos complejos de desarrollo rural como los proyectos tipo DRI.⁷

7.- Proyectos de desarrollo rural integrado como los muy conocidos DRI Yoro y MARGOAS.

Igualmente se plantea un problema similar relacionado con el significativo trabajo de extensión agrícola realizado por IH-CAFE a nivel nacional con los pequeños caficultores. En este caso, existe el riesgo de una caída brusca de la productividad alcanzada en tan importante rubro de la economía, pues difícilmente la SRN podrá hacer el relevo oportuno de IHCAFE en este campo.

Aunque estas medidas logran un importante avance al eliminar la duplicidad operativa del Sector Público Agrícola, es evidente que se produce un efecto negativo neto en la cobertura de los servicios de apoyo a la agricultura campesina en un contexto de ajuste que le es claramente desventajoso.

A más de un año de haberse aprobado la Ley de Modernización, la SRN ha sido incapaz de aplicar ese papel magnificado de regulador transparente de un libre mercado agrícola, evidenciándose sus debilidades en el caso concreto de las importaciones

de pollo y cereales donde ha incurrido en serias contradicciones.⁸

Con respecto a los mecanismos de coordinación, la ley crea el Consejo de Desarrollo Agrícola con la intención de mejorar la coordinación de las instituciones del Sector Público Agrícola, objetivo muy deseable, dado que en el pasado se dieron muchos problemas de competencia, incongruencias y hasta de pugna entre éstas, con las consecuencias de una deficiente gestión del Sector Público Agrícola.

6. EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION AGRICOLA ES EL PRINCIPAL FIN DE LA NUEVA LEY

La Ley de Modernización tiene como propósito fundamental acelerar el crecimiento cuantitativo de la agricultura hondureña, sin preocuparse mucho por la distribución de los beneficios de dicho crecimiento.

Crea un esquema legal para

reactivar la agricultura hondureña, poniendo en manos de inversionistas agrícolas los recursos productivos más importantes como la tierra, en la esperanza de generar mayor riqueza económica.

Desafortunadamente al dejarse la producción agrícola en manos del libre juego del mercado, ésta seguramente se orientará hacia el mercado externo en detrimento del mercado interno, vale decir de la seguridad alimentaria nacional. Y esto de la seguridad alimentaria de nuestro pueblo no es solamente un frío cálculo de convertir ventajas comparativas en ventajas competitivas con algunos productos de exportación en el mercado internacional, sino de reconocer la trascendencia social, económica y cultural asumida por la producción nacional de alimentos, particularmente de los llamados granos básicos; puesto que, entre otras razones de peso, cerca del 50% de la población del país vive de estas actividades bajo la dinámica de la agricultura campesina.⁹

8.- Los periódicos informaron ampliamente sobre este caso, desde 1990. La SRN no permitió las importaciones de pollo por presiones del monopolio norteamericano que controla esta agroindustria (Cargill), escudado en la llamada Asociación Nacional de Avicultores. Pero, paradójicamente, ha accedido a que el mismo importe grandes cantidades de maíz desde sus filiales en Estados Unidos, provocando pérdidas económicas a miles de productores nacionales.

9.- El razonamiento simple expresado por un funcionario de AID en 1991 era el siguiente: 20,000 ha. de tierra cultivadas de banano en la costa norte producen 400 millones de dólares en el mercado internacional. En tanto 500,000 ha. cultivadas de granos básicos a lo largo del país igualan a duras penas una producción con un valor monetario equivalente a esos 400 millones de dólares. Ante esta situación, el razonamiento es dejar a un lado la producción de granos y concentrarse en los cultivos de exportación, donde Honduras tiene o puede desarrollar ventajas competitivas. Con la mayor cantidad de divisas ganadas se importaría el maíz y otros productos básicos que nuestra población necesita, a un supuesto costo menor del producido localmente. Los acontecimientos posteriores en el mercado de la Comunidad Económica Europea han evidenciado una de las debilidades de esta proposición.

La Ley de Modernización cuenta entre las medidas específicas de liberación a la inversión agrícola, las siguientes:

- Libre iniciativa para invertir y producir en el campo.
- Toda persona puede producir y comercializar semillas.
- Para intensificar el uso de la tierra disponible el Estado apoyará a la iniciativa privada en la ejecución de proyectos de riego y drenaje.
- Libre importación de insumos y materias primas agrícolas, implementos y maquinaria agrícola.

Las medidas anteriores se orientan a estimular la inversión privada en la agricultura; facilidades que muchas veces no tuvieron los campesinos, pues son conocidos los casos de trabas y hasta boicot que hicieron grupos económicos para evitar la importación de insumos y equipos agrícolas o agroindustriales por parte de organizaciones campesinas.

7. COMO SE RESOLVERAN LOS PROBLEMAS DE LA COMERCIALIZACION

La Ley de modernización propugna la libre comercialización interna y externa de los productos agrícolas. Excepcionalmente se establece la posibilidad de regular los precios en casos de calamidad pública o fuerza mayor.

Esta excepción es una de las pocas modificaciones aceptadas a la propuesta de ley que hizo el Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH).

El IHMA es prácticamente reducido a una dependencia descentralizada dependiente de la SRN, con las tareas de monitorear la política de comercialización del Estado y de manejar una reserva estratégica de granos. Extraña el hecho de que esta situación no haya sido formalmente incorporada en la ley, modificando o derogando su ley constitutiva.

Sustituyendo a la política de anunciar precios de garantía para los granos, que venía ejecutando el IHMA, por demás en mala forma, se prevé la aplicación de un sistema de banda de precios, una modalidad interesante caracterizada por su flexibilidad, pero que algunos expertos han señalado como de difícil aplicación a las condiciones de Honduras por la falta de una base de información agrícola

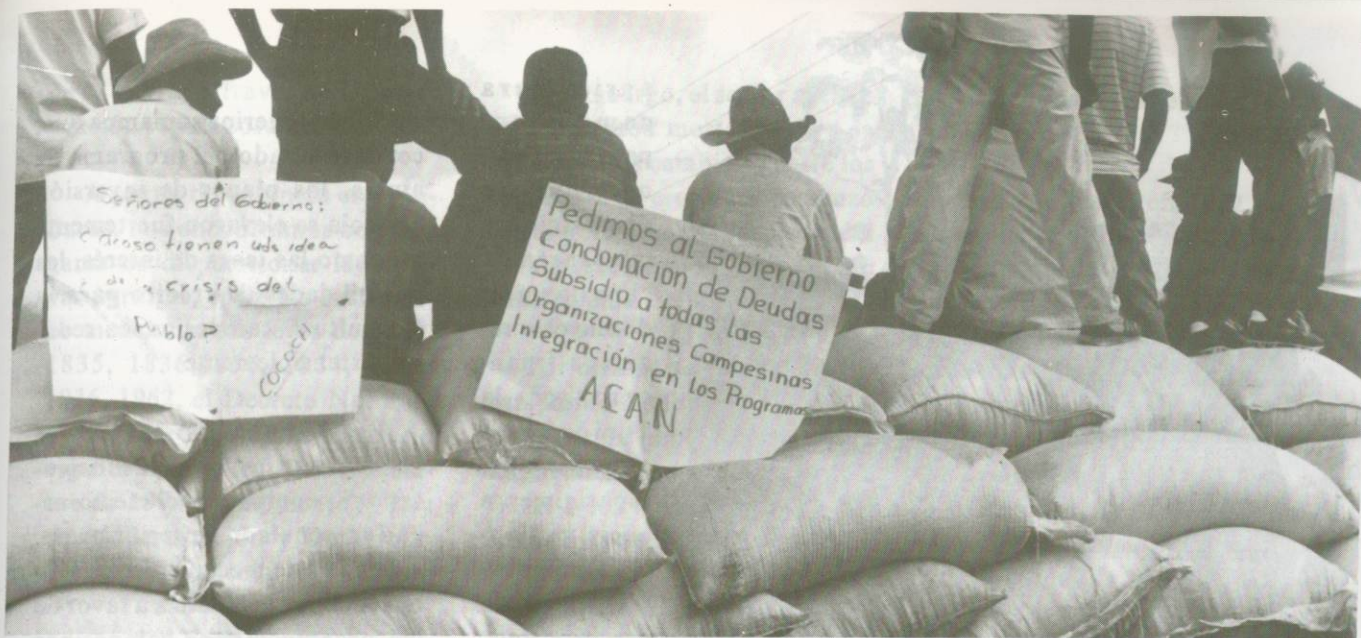
la y los riesgos inherentes a la eventual falta de transparencia en la toma de decisiones necesarias para operar el sistema.

8. EL PAPEL ASIGNADO A LA INVESTIGACION Y LA EXTENSION AGRICOLAS

Los servicios de apoyo tecnológico que el Estado venía ofreciendo a la agricultura, se concentrará en la SRN como se mencionó anteriormente; sin embargo, estos servicios serán divididos en tres vías:

- Primero:** Se crea un organismo descentralizado, dependiente directamente del Ministro de Recursos Naturales, llamado Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA), el cual absorberá selectivamente la mayor parte de las actividades y servicios de las actuales direcciones generales de Agricultura y Ganadería.
- Segundo:** Se privatizan algunas actividades no absorbidas por DICTA, sin





especificar cuales, pero por lo que se ha avanzado en este proceso se sabe de la producción y distribución de semilla mejorada, el Centro Nacional de Ganadería, los laboratorios de suelos y pecuario. Asimismo se ha reducido la cobertura de los servicios de extensión en todo el país, a tal grado que actualmente la prestación de estos servicios a los pequeños y medianos agricultores está mayormente en manos del movimiento de organizaciones privadas de desarrollo (OPD) y en algunos casos, de personas o empresas particulares de asistencia técnica.

□ **Tercero:** Las actividades no absorbidas por DICTA ni privatizadas continuaran siendo manejadas por las otras dependencias tradicionales de la SRN. Esta disper-

sión de actividades y servicios relacionadas con la agricultura no parece ser lo más conveniente para unificar el trabajo que en apoyo al sector debe realizar la SRN. Es como si los problemas de descoordinación e incoherencia señalados para el conjunto del Sector Público Agrícola se trasladan ahora hacia el interior de la SRN.

Por otro lado DICTA, cuya concepción realmente fue planteada hace más de 10 años, no ha iniciado operaciones como estaba previsto, a pesar de que durante 1992 se trabajó fuertemente en todos los detalles para su puesta en ejecución.

Aparentemente, decisiones de orden político condicionan su aplazamiento por las dificultades que implicaría el despido de un

buen número de empleados públicos durante este año de elecciones generales.

Esta situación y otras similares aquí mencionadas, supone la falta de continuidad de un proceso de cambios que afecta indudablemente la credibilidad indispensable del gobierno para hacerse apoyar por las organizaciones campesinas que le son afines.

Además, lo anterior podría servir de argumento a los opositores del apoyo estatal al movimiento campesino, para impulsar nuevas decisiones que implican la desaparición de las pocas estructuras de apoyo contempladas por la presente ley, cerrándose así el círculo vicioso al invocarse la falta de resultados concretos.¹⁰

10.- Nos referimos a la muy conocida opinión de "no gastar pólvora en zopilotes", referida al gasto público invertido en operar los servicios de extensión rural dirigido a los pequeños productores. Esta tesis no es privativa de este gobierno. En 1988 y 1989 se perfiló al interior de la SRN una estrategia tendiente a concentrar la acción en los valles y zonas de mayor potencial productivo y dentro de éstas áreas a seleccionar los medianos y grandes productores de maíz, arroz y sorgo. Sin embargo, debido al nivel de inoperancia en que cayó la SRN en esos años, tales planes no pudieron desarrollarse.



9. EL CREDITO AGRICOLA Y EL PAPEL DE BANADESA

Como es conocido el crédito agrícola en Honduras tiene como principal impulsor a BANADESA. Debido a que la agricultura es una actividad productiva de alto riesgo, a lo que se suma la falta de garantías por parte de pequeños y muchas veces de medianos productores, los bancos privados no financian proyectos agrícolas, salvo cuando se otorgan garantías sobre inmuebles urbanos.

La Ley de Modernización muestra a este respecto, claramente, una desventaja para la

agricultura campesina, pero sí se reconoce que sus disposiciones mejorarán la canalización de mayores recursos financieros para la agricultura empresarial, especialmente hacia proyectos agroindustriales y de agroexportación.

Las limitaciones de crédito para el campesino se darán en base a las siguientes disposiciones:

- a) Se reduce sustancialmente el capital autorizado del Banco a los 40 millones de lempiras.
- b) Una de las fuentes más importantes y accesibles de crédito para el pequeño productor agrícola, lo constituyó los fondos públicos en fideicomiso. La ley prohíbe a BANADESA el futuro manejo de fideicomisos.
- c) Se cierran las fuentes de crédito del INA, constituidas por préstamos o avales a los beneficiarios de la reforma agraria; del IHCAFE hacia el pequeño caficultor y de algunos proyectos específicos de Desarrollo Rural Integrado de la SRN.

Si a lo anterior sumamos que, como resultado del programa de ajuste, los planes de inversión agrícola se elevaron fuertemente así como las tasas de interés, las posibilidades de crédito para la agricultura campesina se reducen ostensiblemente.

La capitalización de las cajas de crédito rural no son suficientes para compensar el efecto negativo señalado anteriormente. Además este mecanismo se presta a inclinar la balanza a favor de las organizaciones campesinas afines al gobierno en turno.

En definitiva BANADESA cambia su rol especial de entidad de desarrollo del sector agrícola, para transformarse en un banco comercial mas, privilegiando criterios de eficiencia financiera en sus operaciones.

10. EL CORAZON DE LA CONTROVERSIA: LA TENENCIA DE LA TIERRA

La Ley de Modernización modifica sustancialmente el régimen de tenencia de la tierra. Entre sus principales consecuencias están:

- a) Se crea un mercado de tierras, donde este recurso se puede comprar, vender, arrendar o enajenar al libre juego del mercado, amparado ya no en la ley agraria sino en el código de comercio.

El mercado de tierras tende-

rá hacia una mayor concentración de la misma, proceso observado en otros países latinoamericanos donde se ha dado una contrarreforma, e incluso en países industrializados como USA, durante el presente siglo.

Consideramos que la tierra no debería tratarse como una simple mercancía sino manteniendo la concepción de un factor de producción y medio para un más justo desarrollo sostenible del país.

■ b) La Ley de Modernización Agrícola fomenta la propiedad individual en contraposición a la propiedad colectiva promovida por la Ley de Reforma Agraria. Una de las formas que asume esta orientación se da a través de los títulos de participación individual que

obligatoriamente deben tener los socios de las empresas campesinas.

Esta figura tiene el propósito, de acuerdo a la Ley de Modernización, de garantizar a los socios la parte proporcional de los bienes en común, de los excedentes económicos y otros beneficios derivados de su participación en la empresa.

Sin embargo, como estos títulos son sujetos de venta, podemos vislumbrar la virtual desintegración de muchas cooperativas y empresas campesinas.

■ c) Las posibilidades de disponer de mas tierra de vocación agrícola para su adjudicación a campesinos sin tierra, se vuelve más difícil al eliminarse algunos im-

portantes causales de afectación. Por lo menos se identifican 11 cambios,¹¹ entre los cuales se cuentan:

* Es eliminada la devolución de las tierras nacionales y ejidales ocupadas ilegalmente durante los últimos 24 años (1966-1990).

* Y las ocupadas ilegalmente durante los últimos 3 años pierden su carácter de devolución inmediata al estado, con lo cual se retrasará el proceso de recuperación y adjudicación agraria.

* La Ley de modernización permite la titulación y consecuentemente la venta de tierras nacionales y ejidales a propietarios de uno o más predios, toda vez que no excedan el límite de las 200 ha. Esto significa que mayores



11.- Basado en el análisis efectuado por el Sr. Rigoberto Sandoval Corea, en la revista Puntos de Vista, CEDOH/UNAH.

extensiones de tierra pasarán a manos privadas.

* Al modificar el procedimiento de avalúo de la tierra, sustituyendo el original consistente en valor expropiado más costos financieros a valor catastral o valor igual a predios semejantes de la zona, el precio de la tierra tenderá a elevarse, aunque se deja la salida al INA de vender las tierras adjudicadas a un precio menor al catastral, por razones de calidad de suelos, infraestructura, etc.

* En las subastas de tierras, se abre la posibilidad de participar como postores a personas no beneficiarias, reduciendo las posibilidades de los campesinos.

* Se eliminan las disposiciones que permitían la afectación de tierras que no cumplen con la función social, limitando severamente la disponibilidad de tierras para reforma agraria.

* Se elimina como causal de expropiación, las tierras en comunidad de bienes y que no se repartan en los plazos establecidos.

* Se deroga la disposición que trataba de preservar las tierras comunales de las minorías étnicas, con lo cual se abre la posibilidad de pasar a formar parte del mercado de tierras.

* Se deroga la expropiación de tierras inculdas u ociosas como tal y se condiciona a ser expropiables si se mantienen ociosas por un período



de 18 a 24 meses, lo cual vuelve muy difícil probar esa ociosidad.

* Se deroga la expropiación de tierras por ineficiencia en su explotación agrícola o ganadera.

* Se deroga la expropiación de tierras por explotación indirecta de la misma, como el arrendamiento, la medianía, el colonato y otras formas precarias de explotación.

11. LA ULTIMA FRONTERA

La discusión pública abierta por el proceso de formulación, aprobación y puesta en ejecución de la Ley de Modernización, se ha centrado fundamentalmente sobre los aspectos agrícolas propiamente dichos, minimizándose el análisis de la cuestión forestal, a pesar del interés privilegiado que actualmente ha alcanzado a nivel nacional e internacional la

problemática ambiental, muy ligada a los recursos forestales en un país, como Honduras, donde el 70% de su territorio tiene vocación forestal.

Sin embargo, en el campo forestal la ley de Modernización involucra cambios importantísimos, cuyas repercusiones tendrán, seguramente, efectos enormes en el largo plazo. En 9 cortos artículos, La ley de Modernización configura un punto de ruptura con el tratamiento que se había venido enunciando en el manejo de los bosques hondureños.

Ese punto marca el fin de una concepción estratégica del recurso forestal, considerándolo como un patrimonio nacional cuya explotación y conservación era responsabilidad del Estado, sustituyéndolo por una visión orientada a la explotación mercantil del bosque, libre de restricciones no económicas (por ejemplo, la prohibición de la participación

del capital extranjero).

Las modificaciones específicas en el campo forestal se refieren a:

- a) Se privatiza el aprovechamiento, la industrialización y el comercio de la producción forestal, excluyéndose la intervención estatal.
- b) Se eliminan las restricciones a la participación del capital extranjero, sentándose el marco legal para operar convenios del tipo que se trató de hacer; infructuosamente por cierto, con la transnacional Stone Container Corporation.
- c) Se reconoce el derecho al disfrute de los beneficios obtenidos de la explotación de los bosques situados en tierras de propiedad privada.
- d) Se reitera la obligatoriedad de condicionar el aprovechamiento forestal a la aprobación de Planes de Ma-

nejo Forestal por parte de COHDEFOR.

- e) En los últimos días se introdujo el mecanismo de la subasta internacional de los derechos de explotación de los bosques de propiedad nacional, lo cual ha acarreado la oposición de los empresarios madereros nacionales, quienes hasta ahora han apoyado ciegamente la Ley de Modernización.

La pregunta crucial parece ser la misma que se hizo y se convirtió en una constante durante el debate planteado por la experiencia con Stone Container Co.: ¿Que posibilidades tiene el Estado de verificar y controlar un proceso de explotación sostenible de los recursos naturales con eficacia y transparencia, cuando su credibilidad es fuertemente cuestionada por la corrupción individual y de los grupos económico-políticos que detentan su dirección?-

BIBLIOGRAFIA

- **CENTRO DE DOCUMENTACION DE HONDURAS; LICENCIATURA DE SOCIOLOGIA (UNAH).** Julio, 1992. Revista Puntos de Vista, Varios artículos. No. 5. Tegucigalpa, Honduras. 72 p.
- **COMITE NACIONAL DE PRODUCTORES PARA LA POLITICA AGRICOLA (CONPPA).** 1990. Elementos de una Estrategia para la Reactivación del Sector Agrícola. Tegucigalpa, Honduras.
- **CRUZ, DANIEL; DIAZ, EFRAIN.** Abril, 1992. Ajuste Estructural, Términos de Intercambio Internos y la Pequeña Producción de Granos Básicos: El Caso de Honduras. Centro de Estudios Para el Desarrollo Rural-Universidad Libre de Amsterdam. San José, Costa Rica. 38 p.
- **DIAZ, EFRAIN.** 1992. Modernización Agrícola y Reforma Agraria ¿Que Hacer con el Agro?. Ponencia presentada en el VII Congreso de Economistas. Tegucigalpa, Honduras. 19 p.
- **INSTITUTO HONDUREÑO DE DESARROLLO RURAL.** 1993. Revista Honduras Agraria. Numero 6. Tegucigalpa, Honduras.
- **LA GACETA.** Abril, 1992. Decreto No. 31-92. Ley Para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola. Tegucigalpa, Honduras.
- **SECPLAN.** 1990. Vigencias y Esperanzas, Datos Prioritarios para los Retos del Noventa, Tegucigalpa.

SUSCRIBASE AL BOLETIN INFORMATIVO

¿ DESEA UNA SUSCRIPCION AL BOLETIN INFORMATIVO HONDURAS?

Llene y envíe este cupón a la dirección del CEDOH junto con el pago correspondiente

NOMBRE _____

DIRECCION _____

CIUDAD _____ PAIS _____

Una SUSCRIPCIÓN ANUAL incluye doce Boletines Informativos, Boletines Especiales y Cronologías que publica periódicamente el CEDOH, más el envío postal aéreo

Valor de la Suscripción

HONDURAS	Lps .50.00
CENTRO Y SURAMERICA	US.\$ 25.00
NORTEAMERICA Y RESTO DEL MUNDO	US.\$ 30.00

Remita cheque o giro postal a la orden del:

CEDOH, Apartado Postal 1882,
Tegucigalpa, Honduras



**centro de documentación
de honduras**

**Apartado Postal 1882
Tegucigalpa, Honduras
Centro América**

**VIA AIR MAIL
CORREO AEREO
PAR AVION**