

***Realidad y perspectivas del sector
rural de Honduras***

Mayra Falck

630 Falck, Mayra
F18 Realidad y perspectivas del sector rural de
Honduras –1a. ed.-- Tegucigalpa: PNUD, 2003
42p.

ISBN 99926-656-8-8

1.- DESARROLLO AGRICOLA

Colección Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible 9

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Colonia Palmira, Ave. República de Panamá, Tegucigalpa, Honduras. Marzo, 2003

Corrección de estilo: Atanasio Hérranz

Diseño y diagramación: Giovani Fiallos

Ilustración de portada: "Los viejos" de Gerardo Torres

**Las ideas expuestas en los Cuadernos de Desarrollo Humano son de exclusiva
responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la visión del Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo.**

Prólogo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras, como un aporte destinado a facilitar los procesos de democratización y difusión del conocimiento y la información pertinente para el desarrollo del país, inicia la publicación de tres colecciones: **Visión de País, Prospectiva y Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible**.

Ambas series son fruto del trabajo de la Unidad de Prospectiva y Estrategia (UPE) de la oficina del PNUD en Honduras y están destinadas a difundir el pensamiento de académicos, intelectuales, técnicos e investigadores hondureños y extranjeros que desde diferentes perspectivas se enfocan en la construcción del paradigma del desarrollo humano sostenible.

La difusión y creciente adopción a escala internacional y nacional de un nuevo paradigma del desarrollo humano sostenible, cuya premisa y finalidad es ampliar las capacidades y oportunidades de los individuos, conlleva el desafío de insertarlas y aplicarlas como un eje transversal en la construcción de un proyecto de país. Éste es el propósito de las reflexiones y análisis presentes en cada uno de los trabajos publicados en estas colecciones.

Nuestro propósito es contribuir al análisis y diseño de estrategias y políticas públicas, globales y sectoriales, que reflejen y respondan a la realidad hondureña. Estamos seguros de que la comunidad nacional e internacional encontrarán aquí un espacio para la reflexión y el diálogo en torno a los problemas del desarrollo y el fortalecimiento de la democracia en Honduras.

Jeffrey Avina
Representante Residente
del PNUD en Honduras

Colección de Desarrollo Humano Sostenible

Uno de los principales retos planteados a inicios de este nuevo siglo es la construcción de un nuevo paradigma del desarrollo. Para ello se requieren aportes de carácter científico, académico e intelectual, desde diferentes perspectivas y disciplinas, partiendo de diversos tipos de conocimientos, saberes y experiencias que puedan nutrir e incidir en la generación y aplicación de un *pensamiento de desarrollo humano sostenible* en el contexto nacional, regional y local.

La **Colección de Desarrollo Humano Sostenible** es un aporte de la Unidad de Prospectiva y Estrategias (UPE) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a los procesos de pensamiento y reflexión en torno a los problemas y planteamientos del desarrollo. De tal forma, pretendemos complementar otros esfuerzos realizados por la UPE en esta dirección, tales como la preparación del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Honduras.

La **Colección de Desarrollo Humano Sostenible** es un espacio abierto para difundir las contribuciones de intelectuales, académicos y técnicos nacionales y extranjeros cuyos trabajos respondan a los parámetros de calidad, originalidad y fundamento a la construcción de este paradigma del desarrollo humano.

Esta serie se propone reforzar las iniciativas de la sociedad hondureña en torno a un proyecto de visión de país y la aplicación del Acuerdo Nacional de Transformación para el Desarrollo Humano Sostenible en el siglo XXI. Nuestro propósito es tender un puente entre el mundo académico y técnico, los intelectuales y los formuladores de políticas públicas para contribuir conjuntamente, a través de las ideas y la praxis, a la formulación de las bases del desarrollo humano en Honduras.

Sergio A. Membreño Cedillo

Coordinador

Unidad de Prospectiva y Estrategia

(UPE)/PNUD/Foro de Fortalecimiento de la Democracia

Índice

Introducción	7
2. Premisas básicas del análisis.....	8
3. Priorización de zonas de intervención	10
4. Estructura productiva.....	18
5. Condiciones productivas.....	28
6. Capacidad de ejecución de proyectos rurales	34
7. La vida diaria rural.....	37
8. ¿Dónde está la diferencia entre una estrategia de enfoque territorial y una de desarrollo rural?	39
9. Conclusión: lecciones aprendidas para un enfoque básico	41

INTRODUCCIÓN

El presente documento¹ es la interpretación de los resultados de un esfuerzo de varias instituciones y organizaciones² que, mediante un intercambio horizontal de experiencias, han contribuido después del Mitch a proponer elementos centrales en términos de desarrollo rural. Los aportes de las diversas instituciones han sido variados, incluyendo experiencia práctica, bases conceptuales y otros, que permiten presentar una síntesis de información que apoye a decisores, funcionarios de la cooperación internacional y negociadores de política para definir las mejores formas de focalizar las intervenciones del desarrollo rural.

No se profundiza en los detalles municipales y el documento es sólo un indicador básico. El objetivo central es enfatizar en cuáles son los principales elementos que determinan los patrones de ocupación del territorio en el post Mitch destacando los procesos e intervenciones que han incidido en el uso del suelo, la distribución del capital productivo y la ubicación de las acciones institucionales del Estado. Estos son los tres puntos de base para la discusión del tema del desarrollo del sector rural en el marco de la activación de las economías locales en los territorios.

El trabajo se ha estructurado en siete secciones. En la primera, se detallan las premisas básicas de las que parte el trabajo para poder aclarar las bases, del contenido resto del documento y apoyar la toma de decisiones y la profundización de futuros análisis. Lo anterior permitirá a cualquier usuario ahondar sobre aspectos de mapeo, desarrollo de escenarios, análisis de sensibilidad y

¹ Este trabajo da continuidad analítica y aporta elementos de actualización al documento elaborado después del Mitch denominado "Zonas de Intervención para el Desarrollo Rural" (enero 1999).

² Las principales instituciones que han aportado elementos para construir una propuesta estratégica en términos de Desarrollo Rural son: Proyecto Lempira Sur FAO/Holanda, Universidad de Cornell, Grupo de Desarrollo Rural de la Universidad de Córdoba-España, Centro de Investigación ETEA-España, Centro de Investigación Nitalapan-UCA/Nicaragua, Universidad Politécnica de Valencia, Grupo Técnico para el Diseño del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible PRONADERS, Proyecto de Rehabilitación de la Cuenca Alta del Río Choluteca, PROCORREDOR-OEA, Red de Desarrollo Sostenible RDS-HONProyecto Cuenca Río Estelí AID/Nicaragua y Carrera de Desarrollo Socioeconómico y Ambiente-Zamorano.

otros que no se incluyen por la naturaleza del contenido, nivel y objetivo.

En la segunda sección, se elabora un análisis con base en la información mapeada por varias instituciones nacionales e internacionales, se resume y caracteriza las etapas pre y post Mitch que brindan un marco general de la vulnerabilidad nacional. A esta aproximación, se le contraponen el mapeo municipal del índice de desarrollo humano. Con ellos se busca encontrar las intersecciones entre áreas vulnerables y pobres con el fin de dar los primeros lineamientos de apoyo a políticas de desarrollo rural.

En el tercer y cuarto apartado, se desarrolla un análisis de la estructura productiva y un mapeo general del sector agropecuario y su evolución³, mediante ello se evalúan las zonas de mayor concentración de unidades productivas, áreas de mayor potencial, lo que permite vislumbrar los potenciales de reordenamiento, rehabilitación y reconstrucción y transformación productiva del país después del Mitch.

La quinta sección incluye un análisis de las posibilidades institucionales para desarrollar iniciativas, aquí se resalta la realidad de las ONG, proyectos y la coordinación interinstitucional con el fin de visualizar el entretendido institucional con que cuenta el país.

Un numeral está dedicado a hacer una reflexión general sobre las condiciones y percepciones de la vida rural, este enfoque pretende enfatizar hasta donde se considera la realidad humana como una determinante de las intervenciones. Finalmente, se incluye una reflexión sobre la necesidad de definir una estrategia de enfoque territorial que abarque los nuevos paradigmas del desarrollo y logre plantear elementos concretos a los proyectos en ejecución y la cooperación futura.

A manera de conclusión, se plantea cuáles han sido las lecciones aprendidas por la Carrera DSEA en la ejecución de proyectos y

³ Esta sección está basada en la información del último censo agropecuario del país y las estimaciones incluidas en el documento Indicadores Básicos sobre el Desempeño Agropecuario 1971 al 2000 elaborado por el Zamorano y el Instituto Nacional de Estadísticas.

del Proyecto Lempira Sur, como un ejemplo de intervención territorial.

No se ha querido desarrollar una sección especial de conclusiones, sino que se incluye, a lo largo del documento, recomendaciones referentes a políticas, estrategias e instrumentos operativos. Esto permite que el trabajo presente las recomendaciones con base en la discusión de los diversos aspectos que desarrolla el documento.

En general, se desea agradecer especialmente los aportes conceptuales y de discusión a esta síntesis de Peter Doyle, Coordinador Carrera DSEA; el personal técnico del Proyecto de Rehabilitación de la Cuenca Alta del Río Choluteca; Universidad de Cornell, por medio de intercambio con profesores y estudiantes; José Juan Romero del ETEA, España; Eduardo Ramos del EDR, de la Universidad de Córdoba y, muy especialmente, a Ian Cherrett, ATP Proyecto Lempira Sur.

2. Premisas básicas del análisis

Para abordar los temas de desarrollo agrícola y rural⁴ se han fijado dos premisas generales básicas:

- El territorio presenta un alto grado de degradación, producto de un proceso social, económico y productivo que no es reciente y que ha obedecido a las estrategias de desarrollo que ha adoptado el país, siendo cada vez más notorio la interdependencia entre el sector rural y urbano.
- Las acciones, en términos de desarrollo rural, deben involucrar un proceso gestado mediante la participación basada en la gente y no una secuencia de intervenciones temporales que tienden a generar efectos a corto plazo que, al finalizar, terminan causando más daño que bien.

Los actores del desarrollo deben involucrarse en el proceso de acuerdo a sus potencialidades y funciones. Se considera que el gobier-

no es rector **de políticas económicas, sociales, sectoriales y de transformación y reconstrucción** y no un ejecutor de políticas o programas de desarrollo rural integrado; la sociedad civil se ha convertido en un **agente ejecutor y promotor** de acciones; y la cooperación internacional se ha enfocado, mediante las mesas de sectoriales de seguimiento de los acuerdos de Estocolmo, a la **coordinación de acciones** tanto con el gobierno como con la sociedad civil. Se han definido nueve premisas básicas que permitan evaluar diversas formas de inducir el desarrollo del sector rural, aprovechando las ventajas y oportunidades de los actores.

- Los daños ocasionados por el huracán Mitch afectan de forma diferenciada laderas y valles en el ámbito nacional, marcan un cambio de enfoque en el tema rural y determinan que los actores empiecen a considerar un enfoque rural de manejo de recursos naturales integral, basado fundamentalmente en su papel de generación de agua.
- La recurrencia de desastres naturales ha ocasionado una profundización de la vulnerabilidad y de los riesgos que requieren dos niveles de atención: uno se refiere a la atención de las emergencias y otro, a la gestión productiva a largo plazo.
- Los potenciales productivos de las zonas son diferentes, dependiendo de la vertiente donde se ubique el productor, sean zonas secas y húmedas, marca procesos de definición de oferta técnica diferenciado⁵.
- La existencia de una correlación directa entre necesidades de las zonas y su condición de pobreza y desarrollo humano demanda una nueva visión de desarrollo incluyente que considere las relaciones urbano-rurales y, al mismo tiempo, que analice la viabilidad de un enfoque integral (agrícola y no agrícola)⁶.
- La capacidad institucional a nivel nacional basada en acciones del Es-

⁴ El análisis del documento responde a los TORs referidos a la preparación del documento y la estructura del Seminario preparado por Mayra Falck DSEA-Zamorano, Seminario Interno de la Realidad Centroamericana. Oficina Regional FAO-Santiago de Chile, 12 al 14 de febrero de 2002.

⁵ La estructura de producción se analiza en el *Informe de Desarrollo Humano 1998* y en varios trabajos relativos a la economía nacional de BCH, BID, CEPAL y otros.

⁶ Basado en el Informe de Desarrollo Humano de Honduras 1998. PNUD.

Tabla No 1: Bases de definición de las premisas

Premisas	Problemática en que se basa	¿Qué deseamos evaluar?
Los daños ocasionados por el huracán Mitch afectan en forma diferenciada laderas y valles a nivel nacional.	Dualidad productiva entre laderas y valles. No se consideran los servicios ambientales.	Diferenciar daños para propiciar la toma diferenciada de acciones.
Se requiere un enfoque rural, basado en la vulnerabilidad, que considere múltiples niveles y actores, desde una visión de relaciones urbano-rurales con visión integral (agrícola y no agrícola).	La realidad rural ha cambiado en la última década, las relaciones entre campo ciudad se basan en migraciones y esto no está estimulando el desarrollo productivo.	Cómo lograr intervenciones territoriales que garanticen oportunidades a los actores locales.
Los potenciales productivos de las zonas afectadas son diferentes, dependiendo de los daños y de su estructura de producción.	Existe diversidad de lógicas productivas a nivel nacional.	Cómo definir la colaboración en base a potencial humano, productivo y de gestión local, considerando la generación de empresarios rurales.
Existe una correlación directa entre necesidades de las zonas y su condición de pobreza y desarrollo humano.	Las condiciones sociales en el sector rural en relación con el IDH pueden ocasionar problemas de mayor envergadura como migración, disminución de empleo rural y otros.	Cómo prevenir mediante intervenciones el desarrollo de programas que apoyen el desarrollo incluyente.
Existe una capacidad institucional a nivel nacional basada en acciones del Estado, ONG y organismos de cooperación.	No ha habido coordinación entre los diversos actores.	La capacidad real de ejecución a nivel nacional y, en base a ello, potenciar su fortalecimiento.

tado, ONG y organismos de cooperación requiere fortalecimiento, sobre todo en lo que se refiere a actualización a nivel ejecutivo y en un enfoque aplicado para técnicos que comienzan a operar un enfoque integral no sectorial⁷.

- El país no es un definidor de precios en el mercado internacional⁸.
- La generación de agua, cobertura de bosque y suelos es un elemento del potencial de las áreas de ladera⁹.

⁷ Basado en los análisis de la escuela institucional, principalmente D. North 1992 y A. Zessa 1988 y en el trabajo sobre la Institucionalidad de la Política Agraria de Honduras, Centro de Análisis de Políticas Agrícolas y Ambientales. M. Falck y colaboradores. 1993.

⁸ Basado en los análisis de comercio internacional de E. Basile y C. Chechi 1988, Annania y De Fillipis 1994.

⁹ Basado en trabajos del sector ambiental de CIFOR, CCAD y otros.

- Los pequeños productores rurales requieren de empresarización y no solamente de transferencias.
- Las ayudas técnicas o financieras deben incorporar múltiples niveles, múltiples actores y promover ideas y la creación de conocimiento¹⁰.

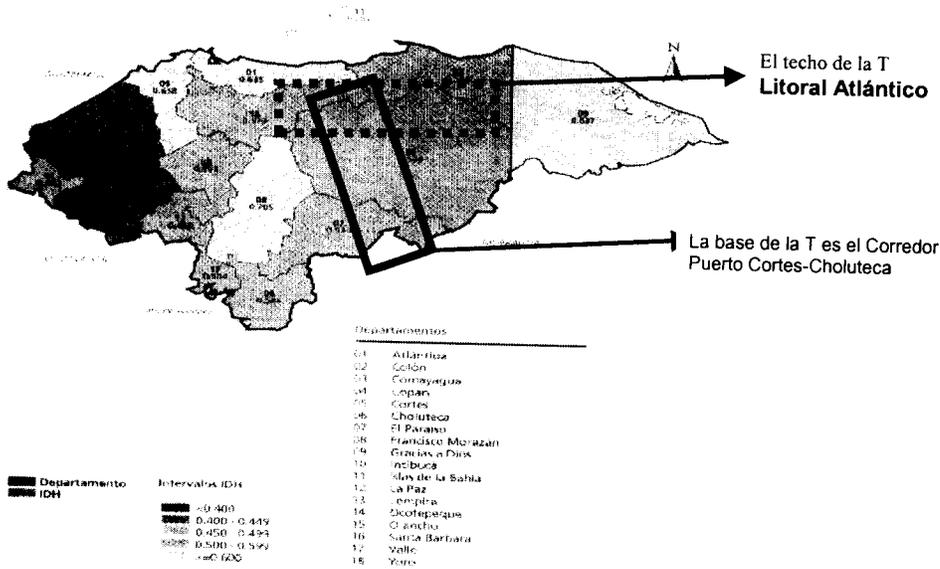
La lógica de definición de las premisas es la siguiente (ver tabla No. 1):¹¹

El punto central del trabajo es rescatar el nuevo contexto económico, social, ambiental y productivo después del Mitch como una oportunidad para viabilizar una reconversión y transformación del aparato productivo que

¹⁰ Basado en Stiglitz, primer vicepresidente y economista principal del Banco Mundial. Revista Guardián Weekly. Noviembre 2, 1998.

¹¹ Basado en la Matriz de Ejes de Decisión discutida y analizada con diversas instituciones en enero de 1999 y actualizada con base a la discusión técnica con el Grupo de Desarrollo Rural de la Universidad de Córdoba y el Centro de Investigación ETEA de España en el 2001.

Mapa No. 1: Esquematación de la T del desarrollo con base en los niveles del IDH departamental, 1999.



Fuente: PNUD, INDH 1999.

destaque valores fundamentales de manejo ambiental de laderas y que considere el factor humano como punto central de desarrollo sostenible incluyente. Por lo anterior, se ha definido la lógica de intervención que se presenta en el anexo 1, la cual pretende aclarar cómo se definen los objetivos y resultados del trabajo.

3. Priorización de zonas de intervención

Antes de desarrollar el análisis, es importante resaltar que se busca priorizar zonas de intervención con base en la percepción de todos los actores, pues desgraciadamente el país cuenta con sistemas de información deficientes y es indispensable recurrir a mecanismos alternativos de recolección de información, principalmente las percepciones de los actores. Por lo tanto, el análisis se centra en la condición que prevalecía antes del Mitch, para luego resumir las condiciones posteriores al Mitch como dos períodos diferenciados en términos de intervenciones al desarrollo que brindan bases para definir zonas para intervenir.

3.1 Período anterior al Mitch

En el período anterior al Mitch, el país destaca por su base primaria y con alta desigualdad en la distribución. La gestión de su territorio ha sido deficiente y refleja concentración del crecimiento en la llamada T del desarrollo, que se refiere al corredor Puerto Cortés-Cholulteca y a lo que se denomina el techo de la T, que lo constituye el Litoral Atlántico. En ese territorio, se concentra el 60% de la población e incluye las principales ciudades del país y la mayor proporción de infraestructura vial, aeroportuaria, telecomunicaciones, electrificación y los principales y más extensos valles (Sula, Quimistán, Leán, Aguán, Comayagua y Choluteca). La T del desarrollo excluye sectores mayoritarios, principalmente rurales pobres. Lo anterior refleja que el modelo de crecimiento económico y su base territorial ha profundizado la inequidad social, territorial y productiva. En el siguiente mapa se refleja que los departamentos con IDH altos, superiores a .546, se concentran en la mencionada T¹².

¹² Para mayor detalle referirse a Falck y otros (1999) y Territorio se escribe con T (2000).

**Cuadro No. 1 Honduras: Principales Indicadores
Macroeconómicos 1991-1998**
(indicadores y años seleccionados)

Indicador	1991-1994	1995-1997	1996	1997	1998
Crecimiento PIB					
Crecimiento PIB real en %	3.0%	4.0%	3.7	4.5	3.0
Crecimiento PIB constante per cápita en %	0%	1%			
Crecimiento PIB, agrícola	2.5%	4.6%			
Precios					
Inflación anual (en porcentaje)	18.81	24.5	23.8	20.2	13.7
Tasa de cambio (deslizamiento en %)	17	16			
Brecha fiscal					
Déficit fiscal total del Gobierno/% del PIB	6.98	3.61	3.9%	3.1%	3.0%
Gasto fiscal total como Porcentaje del PIB	23.75	20.71			
Intereses deuda externa/déficit Fiscal en %	13	15			
Comercio exterior					
Balanza comercial como % del PIB	-6.85	-8.08			
Balanza de bienes y servicios / % del PIB	-6.56	-4.44			
Servicio de la deuda/balanza Comercial	28	17			
Deuda total (millones de US\$)	4,085.5	4,705.0			
Remesas familiares como % del PIB	2	3			
Remesas familiares totales (millones de US\$)	64.1	127.0			
Exportaciones tasa de crecimiento			11.4%	13.8%	8.9%
Importaciones tasa de crecimiento			12%	22.4%	14.2%
Población					
Tasa de crecimiento poblacional		3.0%			
Población por debajo de línea de pobreza				66%	

Fuente: Datos tomados de la presentación del Proyecto PROPEP. Enero 2000, PNUD Informe Desarrollo Humano 1998 y 1999.

La década de los noventa presentó relativa estabilidad en los indicadores macroeconómicos, este contexto es acompañado de una agudización de la pobreza y del deterioro ambiental. En el cuadro No 1 se detallan los principales indicadores macroeconómicos de la década. En ese período, la economía registró crecimiento positivo del Producto Interno Bruto (PIB) global y sectorial agrícola, pero no así en términos de renta per cápita donde los valores son inferiores a la tasa de crecimiento poblacional.

La inflación, en el período pre Mitch, presentó una tendencia a la baja, igualmente el déficit fiscal como porcentaje del PIB; no obstante los intereses de la deuda externa tienden a aumentar, lo cual permite inferir que la estabilidad y el crecimiento relativo se sustentan en un proceso frágil, financiado con deuda, que determinan el manejo controlado de los macroprecios¹³.

¹³ Entiéndase por macroprecios: tasa de interés, tasa de cambio y salario mínimo.

En el comercio exterior, se sigue reflejando un déficit de la balanza comercial y de bienes y servicios, debido a la creciente brecha entre importaciones y exportaciones, producto principalmente de las variaciones de precios y volumen exportable de café, banano, carnes, camarón y madera. Cabe destacar la incidencia notable que tienen en la balanza de pagos: La constitución y crecimiento de la maquila. Las remesas familiares del exterior que llegaron a constituir el 3% del PIB en el período 1995-1997. Las donaciones y transferencias. Los recursos externos orientados al apoyo a balanza de pagos que alcanzan alrededor del 3% del PIB.

El período mantiene un rápido crecimiento poblacional, debido, entre otras causas, a la falta de mecanismos sociales de formación en salud reproductiva, a la elevada tasa de fecundidad, la pobreza y la marcada ruralidad del país. En términos de población pobre, se estima que alrededor del 66% de los hondureños se encontraban bajo la línea de pobreza en 1997 y, en 1998, el 49% de los municipios (142) presentaban un índice de desarrollo humano bajo menor al 0.5.

En resumen, antes del Mitch el país muestra una tasa de crecimiento positiva a nivel global y sectorial agrícola, un relativo control de la inflación, un crecimiento dinámico del comercio exterior, producto de medidas de políticas que favorecen la apertura a la inversión, y la producción proveniente de zonas francas; pero contrasta con una agudización de la pobreza y el desempleo.

El marco legal hondureño experimenta, en la década de los noventa, un enorme impulso en los temas ambientales, de descentralización y de ajuste estructural; todas ellas son resultado de acuerdos que son producto de negociaciones con los organismos multilaterales, cumbres presidenciales a nivel de la región centroamericana, cumbres internacionales y otros eventos que marcan la priorización de temas como ambiente, género, paz y otros. Además, la discusión teórica y académica del desarrollo centra su análisis en dichos temas. Destacan entre otras las siguientes leyes¹⁴:

¹⁴ Todas las leyes del país se publican en el Diario Nacional LA GACETA y adicionalmente muchas de ellas han sido publicadas por la editorial Guaymurás. Algunas se encuentran disponibles en la página web de la Red de Desarrollo Sostenible: www.rds.org.hn o en el CD del

- Ley de Ajuste Estructural 1990.
- Ley de Municipalidades 1990.
- Ley General del Ambiente 1993.
- Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola 1992.
- Ley para el Fomento de la Competitividad y el Desarrollo Humano.
- Creación de la Comisión para la Modernización del Estado.
- Ley de Creación del Ministerio Público y del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos 1995.

Los principios comunes en los que se sustentan las mencionadas leyes son:

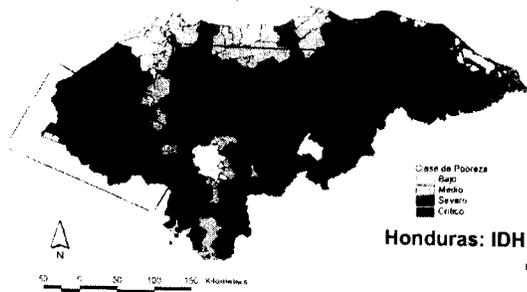
- La participación de la sociedad civil en un marco de derechos civiles y sociales.
- La descentralización y modernización del Estado como mecanismo de promoción del desarrollo local y un papel normador del Estado a nivel central.
- La sostenibilidad ambiental como enfoque para la conservación y el manejo de los recursos naturales.
- La competitividad y apertura comercial (liberalización de mercados de capitales y bienes y servicios) como principio de crecimiento y desarrollo dentro de una economía de libre mercado.

De los cuatro mapas que se presentan en la página siguiente, se demuestra que la gestión del territorio ha tenido implicaciones en temas centrales como pobreza y fragmentación de las unidades y se concluye lo siguiente:

- **La agudización de la pobreza en la década 1988-1998.** Al comparar el mapa de la pobreza por municipio en 1988 y los niveles del Índice de Desarrollo Humano por municipio (IDH) de 1998, la principal conclusión es que la estrategia y las intervenciones para el desarrollo no han conseguido mejorar los niveles de calidad de vida e, incluso, las zonas más deprimidas continúan focalizándose fuera de la T del desarrollo.

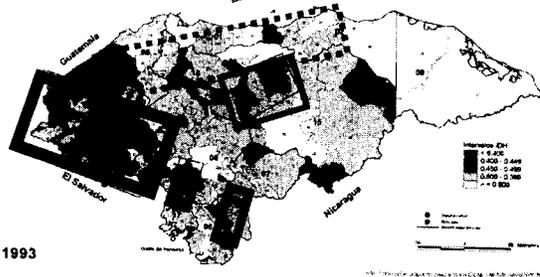
Mapa N° 3. Secuencia de análisis de la situación anterior al Mitch

Honduras: Niveles de Pobreza por



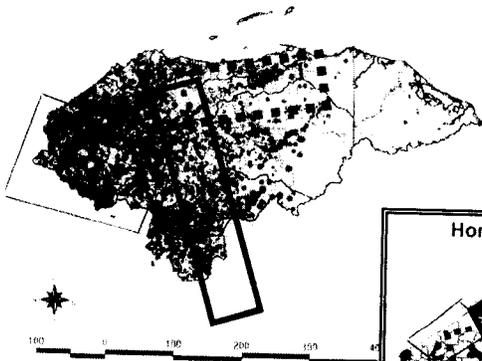
1 Los sectores Excluidos
Se presenta una coincidencia entre los municipios de mayor pobreza y menor IDH al efectuar la comparación de la situación del país en una década 1988 vs. 1998.

Honduras: IDH por municipio 1998



2 Las unidades productivas
Los espacios más pobres están sometidos a mayor fragmentación en sus unidades productivas. En la T del desarrollo hay una mayor tendencia a unidades de agroexportación. Las zonas enmarcadas en azul son las que registran mayor fragmentación y pobreza

Honduras: Número de Fincas por Aldea 1993



4 En la década antes del Mitch los indicadores económicos registraban avances pero se agudizaban las condiciones de pobreza, calidad de vida, fragmentación de unidades productivas y avance de frontera agrícola lo cual determina una alta vulnerabilidad del país en términos ambientales, económicos y sociales.

Honduras: Carga Animal por hectárea 1993



3 Avance frontera agrícola
La presión de la carga animal es mayor en las áreas donde hay menos unidades productivas coincidiendo con los principales valles y están marcadas con círculos

Fuente: Tomado y adaptado de Falck, M y otros, Zonas de Intervención para el Desarrollo Rural en el Post Mitch. Siendo las fuentes Primarias SECPLAN, PNUD 1998, CIAT Laderas 1998 y Censo Agropecuario 1993.

- **Tendencia a la fragmentación de las unidades productivas en el sector primario.** Se presenta una marcada proliferación de pequeñas unidades principalmente fuera de la T. Dada la concentración de servicios e infraestructura, la

producción para la agroexportación ha tendido a desarrollarse en la referida T del desarrollo. Como ejemplo, las unidades inferiores a una hectárea representaban el 9.9% del total en 1952 y ocupaban más de nueve mil hectáreas, en tanto en

1993 su participación ascendía a más del 25%, ocupando alrededor de 46 mil hectáreas.

- **Avance de frontera agrícola.** En las zonas de mayor población ganadera los departamentos de Olancho, Yoro y Atlántida y los valles de Sula, Quimistán, Jamastrán y Choluteca) existe una baja capacidad de carga animal (1.1 cabeza por hectárea) que es producto de sistemas de producción, basados en un sistema de estructuras de contrato de tumba y quema para habilitar pastos y además el marco de políticas que han favorecido la extracción y no el manejo de bosque¹⁵. En efecto se evidencia una tendencia a la expansión de la cobertura con pastos que representan el 46% de la superficie en fincas del país en 1993.

La situación hondureña anterior al Mitch ya venía registrando una creciente vulnerabilidad en términos: sociales-pobreza, ambientales-frontera agrícola y económicos-fragmentación y bajo ingreso per cápita. Los centros urbanos se constituyen en polos de atracción de población y actividad económica y, en el sector rural, la población tiende a emigrar o concentrarse en las laderas de las principales cuencas hidrográficas del país.

Al relacionar los aspectos de daños que indican elementos concretos de vulnerabilidad con las zonas de menor desarrollo humano relativo se hace evidente que es necesario priorizar dos tipos de acciones diferenciadas así:

- Para las **zonas de valles**, una reactivación del aparato productivo por vía generación de empleo e incremento de la productividad mediante prácticas que busquen un uso más eficiente de los recursos naturales.
- Para las zonas de laderas, generar un esquema de incremento de ingreso basado en la inserción en el mercado y en la generación de empleo rural que garantice la disminu-

ción de los procesos de migración hacia las ciudades.

3.2 La situación posterior al Mitch

Los elementos de análisis posteriores al Mitch resaltan la necesidad de constituir una sociedad que logre enfrentar de forma participativa y solidaria el reto de reducir la vulnerabilidad ambiental, social y económica que ya existía antes del huracán y que se profundizó más con el desastre; además, se marca la necesidad de realizar un proceso de ordenamiento territorial y de manejo de cuencas que garantice la adecuada relación entre lo rural y lo urbano. Durante 1999, los indicadores macroeconómicos reflejan una marcada contracción del crecimiento, no solamente como resultado de los daños a la infraestructura y al aparato productivo, sino también a las fluctuaciones de los precios de café en el mercado internacional.

El efecto de las donaciones, principalmente de alimentos y vestuario, deprimieron los precios en el mercado interno y contribuyeron al manejo conservador de la inflación; lo cual condujo a una reducción de los ingresos e iniciativas de producción de leche, granos, frutas, confección de vestidos y zapatería. En el caso del maíz, los precios al productor¹⁶ entre 1998 y 1999 registraron un incremento en términos nominales de 6.5%, que comparados con la inflación promedio en el mismo período de 14%, refleja una pérdida en el ingreso; en tanto, el frijol registra una significativa caída del precio nominal de 50.56%. En ambos casos, esta situación se reflejó en la contracción de los ingresos en el 50% de las unidades productivas del país y ello se agudizó en los estratos inferiores a una hectárea, donde más de 64 mil unidades se vieron afectadas y, en el estrato de una a diez hectáreas, significan 93 mil unidades.

En términos generales, según la encuesta de hogares 1998 y 1999, el ingreso real promedio tuvo una caída del 12.5% en 1999. En este contexto, las mayores repercusiones se produjeron en la pequeña agricultura que representan el 72% de las unidades productivas y cuya brecha con el sector urbano en términos promedio es del 18% (Informe Desarrollo Humano, 1999). Paralelamente,

¹⁵ Para detalle ver: Sunderlin William. 1996. Ganadería, Bosques Latifoliados y Ley de Modernización Agrícola: El Caso de Olancho. Occasional Paper CIFOR, Indonesia. 30 p.

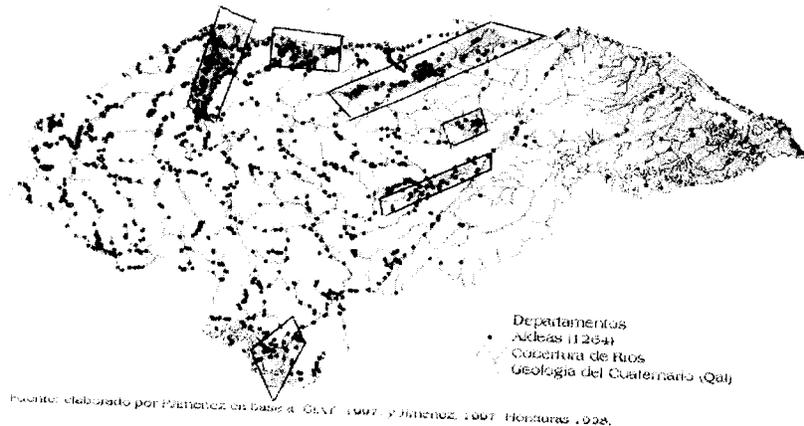
¹⁶ La fuente primaria de los datos al productor es el Banco Central de Honduras 1999.

Recuadro No. 1 Resumen de los efectos del Mitch

- Las zonas inundadas masivamente fueron los grandes valles, destacando la costa atlántica, la costa del Pacífico, el valle Guayape y la cuenca alta del río Choluteca donde se encuentra ubicada la ciudad capital.
- El sistema Vial Primario ha sido afectado principalmente en puentes, destacando daños y destrucción en más o menos 55 puentes (detalle de los puentes dañados puede observarse en <http://www.gbm.hn/centro.htm> y <http://www.gbm.hn/norte.htm>). De la información contenida en los mapas citados y considerando que nuestro país funciona en base a economías regionales, podemos concluir que existen cuatro áreas de intervención separadas: Atlántico con 19 puentes, el corredor norte central con 9 puentes, occidente con 11 puentes; centro-oriente con 13 puentes y sur con 9 puentes.
- Las magnitudes de daños por inundación disminuyen a medida que los centros poblacionales se alejan de los cauces primarios y secundarios de los ríos, se puede inferir que hay daños en infraestructura básica, vivienda y producción en las comunidades ubicadas en los valles inundados con una distancia promedio de 1,500 metros o menos de un río. En el mapa 3 se evidencia esta situación.
- En términos de daños por erosión, derrumbes y deslizamiento, destacan las zonas más altas, a partir de 1,100 metros. Aunque estas zonas no tuvieron inundaciones, se vieron afectadas por pérdida de producción, incomunicación y pérdidas de suelo.

Mapa No. 3:

Comunidades cercanas a 1500 mts del cauce de un río y ubicadas en geología Oa. noviembre de 1998.



alrededor del 35% de la población económicamente activa trabaja por cuenta propia y el 12.5% se encuentra calificada como trabajador familiar no remunerado, ello justifica la inferencia de que una gran proporción de la población está vinculada al sector informal que corresponden a las micro y pequeñas empresas y cuya producción se vio afectada por la baja del poder de compra de la población.

En ese mismo año, la contracción de la actividad agropecuaria se manifiesta en la prensa nacional y algunos hechos particulares como, en el Sur de Lempira, la existencia de más de 50 mil quintales de maíz para la venta después del Mitch tuvo que destinarse para el consumo animal a fin de agregar valor al producto¹⁷; los productores de diver-

¹⁷ Para detalle de aspectos relacionados con el Sur de Lempira referirse a los trabajos de PROLESUR 1999 y al

Cuadro No.2: Honduras: principales indicadores macroeconómicos 1999

Indicador	Valores
Crecimiento PIB	-3%
Crecimiento PIB agrícola	-18%
Crecimiento PIB manufactura	-16%
Inflación	14%
Déficit fiscal/ % del PIB	5%
Exportaciones, tasa de crecimiento	-19.2%
Importaciones, tasa de crecimiento	-7.1%
Perdidas en activos del MITCH	4.000 millones de US\$

Fuente: Datos tomados de la presentación del Proyecto PROPEP. Enero, 2000.

Los rubros elaboraron pronunciamientos al gobierno, tal es el caso de los productores de leche, de granos en Olancho, de arroz y otros productos, dada la falta de incentivos a la producción. Recientemente se gestó en el Congreso Nacional una ley para promover incentivos y financiamiento en el sector rural. Los decisores de política monetaria, fiscal y agrícola han aceptado la crisis social y productiva en el país mediante declaraciones a la prensa nacional.

Como se presenta en el cuadro No. 2, la relativa estabilidad macroeconómica del año 1999 se debe fundamentalmente a los recursos externos, transferidos a la economía como resultado del proceso de emergencia y reconstrucción, incluyendo la condonación y reestructuración de parte de la deuda externa de Honduras y de los acuerdos del Club de París. En abril de 1999, se aprobó la condonación de 224.6 millones de dólares y la moratoria en el pago de las obligaciones, de marzo de 1999 a marzo 2002 que ascienden a 439.4 millones de dólares, además del establecimiento del Fondo Fiduciario de apoyo a la Balanza de Pagos, constituido a raíz de la crisis del Mitch. En febrero del 2000, se acepta que el país pueda participar de los beneficios de la iniciativa de los países pobres altamente endeudados, elaborando una estrategia que reduzca la pobreza.

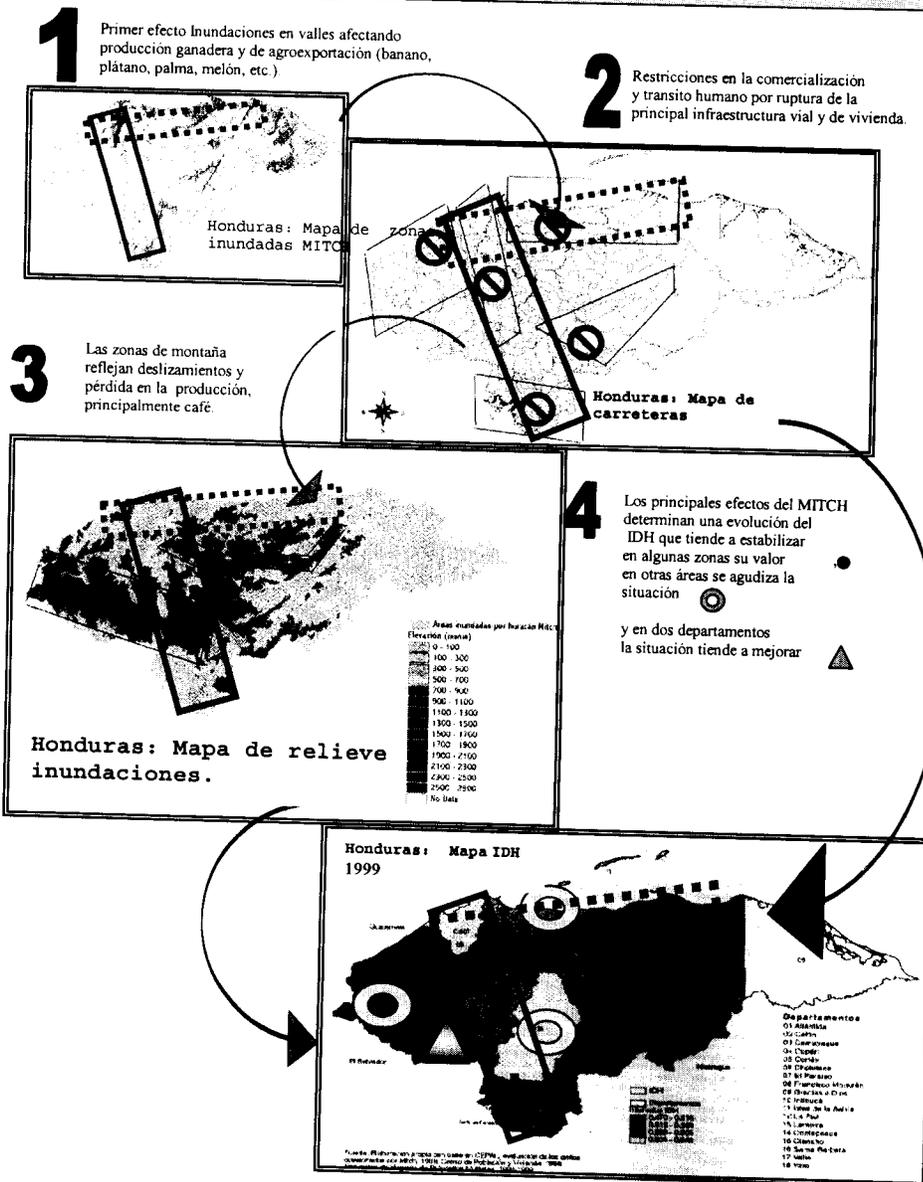
informe sobre experiencias en el Post Mitch preparado por Girot P. febrero 1999.

En los mapas que se presentan a continuación se resalta que el efecto inicial del Mitch se localizó en los principales valles, lo cual coincide con la concentración en la T del desarrollo; dada la ubicación de gran parte de la población, producción exportable e infraestructura en estas zonas ocasionaron daños considerables. Las zonas de montaña, aunque no fueron inundadas, se vieron afectadas por deslizamientos y ruptura de la infraestructura vial, lo cual dificultó el movimiento de productos.

En resumen, los niveles de desarrollo humano se vieron reducidos en los departamentos de Atlántida y Francisco Morazán, ya que se afectó su infraestructura y población, en tanto los departamentos del occidente del país continúan su tendencia estructural de pobreza y han enfrentado una disminución en sus ingresos de granos básicos, producto de las masivas donaciones de alimentos que no les permitió vender sus cosechas a precios de mercado.

Existe un conjunto de departamentos que también fueron afectados considerablemente por el huracán, pero sus niveles IDH se mantuvieron casi constantes, debido a los aportes sustanciales recibidos en atenciones a la emergencia, rehabilitación de infraestructura, construcción de vivienda, donaciones y apoyo de financiamiento a la producción. Destacan en este grupo los departamentos de Olancho, Cortés, Yoro, Santa Bárbara, Choluteca, Valle y Comayagua. Un tercer grupo de

Mapa No. 4. Secuencia de la situación post Mitch



Fuente: Mapas tomados de PNUD Informe de Desarrollo Humano 1999 y Falck, M. Zonas de Intervención para el Desarrollo Rural 1999. Adaptaciones propias.

departamentos, constituidos por Intibucá y la Paz muestran una leve mejoría en su IDH, como resultado de intervenciones de ONG y OPD, menor incidencia del huracán en la zona y facilidades de ingreso por la cercanía con la frontera con El Salvador. En el caso de Gracias a Dios e Islas de Bahía, no fue posible determinar los grados de comparación.

Diversos sectores de la sociedad iniciaron procesos de desarrollo, pero se han detectado los problemas siguientes:

- ❑ La calidad de la construcción de las obras no ha sido supervisada adecuadamente y los riesgos futuros son altos.
- ❑ La reactivación del aparato productivo se ha visto limitado por la falta

de políticas de financiamiento que orienten la inversión de los donantes.

- Los temas de descentralización y municipalización de las acciones no pueden ser tan eficientes debido a las capacidades locales que ya existían antes del Mitch.
- La mayor parte de los programas y proyectos de cooperación son de corto plazo y se orientan más que todo a la reconstrucción, siendo muy limitado el apoyo a los temas de transformación y empoderamiento de la sociedad en términos de auditoría social.

4. Estructura productiva

4.1 Cómo cambian los paradigmas productivos

La concepción en relación con los cambios de paradigmas es importante en el sentido de que permiten dar el salto de un modelo de desarrollo a otro. El problema en América Central es que el cambio en las estructuras sociales, políticas y económicas ha sido influido por tendencias que no se originan ni determinan en la región. Por lo anterior, no se puede afirmar categóricamente que existe un nuevo paradigma, existen varios enfoques en el manejo de los recursos naturales y la conceptualización del desarrollo que están cambiando. Lo que se plantea en este trabajo es que después del Mitch, se ha comenzado a cambiar el enfoque de desarrollo y se ha considerado que el país está en una fase de transición que busca encontrar formas adecuadas de relacionar las condiciones de los recursos naturales, el manejo territorial y el crecimiento económico mediante la habilitación de "corredores económicos"¹⁸. A continuación se presenta una síntesis de la discusión¹⁹ de los paradigmas:

Se considera que la situación anterior y posterior al Mitch presentada anteriormente generó una ocupación territorial desordenada, un dinamismo comercial poco redistributivo y acentuó los riesgos ante desastres, lo

¹⁸ Una muestra de este enfoque es el énfasis de los gobiernos al Plan Puebla Panamá (PPP).

¹⁹ Este cuadro es el resultado de un trabajo desarrollado por técnicos de varias instituciones.

cual se traduce en una marcada vulnerabilidad. Los procesos de administración del territorio tienen que ver con modelos mentales que están cambiando y determinando nuevas y más estrechas relaciones urbano rurales que demandan superar la visión sectorial. Hay tres elementos principales que justifican la adopción de los nuevos enfoques:

- Los medios o estilos de vida facilitarían un enfoque integral y holístico.
- La institucionalidad proporciona un instrumental novedoso, en lo que a definición de marcos legales y comportamiento de los actores se refiere, en un contexto de información asimétrica.
- Los corredores económicos brindan la oportunidad de generar valor y desarrollo en un marco de relaciones urbano-rurales donde las ciudades se transforman en elementos de oferta y demanda de bienes y servicios, principalmente ambientales como el agua.

El análisis anterior ha enfatizado en los elementos que marcan la realidad. El punto central a seguir es profundizar el tema del comportamiento de la sociedad y su respuesta ante la transición que tiende a priorizar el manejo de los recursos naturales y no extraerlos o usarlos como que sí su disponibilidad fuera infinita.

4.2 Cómo se usan los recursos naturales

El uso y aprovechamiento de los recursos naturales es una práctica influida por condiciones sociales, prácticas culturales y factores externos que se generaliza en territorios urbanos y rurales. Generalmente, los factores externos se citan como externalidades por la dificultad de medirlos; sin embargo, en la práctica, se hace evidente que son realmente internalidades y que se traducen en erosión, deslizamiento, pérdidas de suelo, bosques, económicas y de cultivos.

A nivel internacional, los aspectos ambientales han tomado importancia en los últimos años. La necesidad de generar esquemas de negociación por servicios (tanto positivo como negativo) ha generado un mercado que comienza a mostrar sus primeros efectos, adicionalmente las reglas del comercio inter-

Tabla No. 2: Paradigmas representativos de los cambios que se han originado en la región

Categoría de paradigmas enfoque básico	Avances relevantes	
	Tradicional	Alternativa
<p>1. Medios o estilos de vida</p> <p>Este enfoque involucra una visión multidimensional del desarrollo que considera que los medios de vida urbanos y rurales están íntimamente conectados y profundamente diversificados.</p> <p>Es un análisis basado en los seis principales capitales con que cuentan las sociedades. Este paradigma genera un valor agregado en términos de un análisis dinámico, no sectorial, basado en la realidad de la gente, enfatizando el entendimiento que tienen los cambios externos en las unidades productivas y haciendo un análisis de costo-beneficio.</p>	Bienestar derivado del nivel de ingreso. El ambiente se debe conservar.	Enfoque multidimensional. El ambiente genera valor mediante los servicios ambientales.
	La visión sectorial compartimentaliza la realidad.	La visión incluye múltiples niveles, múltiples sectores y seis capitales.
	Los proyectos de desarrollo se definen sin la participación de los actores y tienen un enfoque de corto plazo.	Los procesos de capitalización requieren intervención directa de los actores y una visión de mayor plazo.
	Enfoque centrado en la ejecución por parte de ONG y el gobierno.	Gestión del proyecto basada en la participación de todos los actores
	El sector rural genera pérdidas y requiere asistencia. Los únicos actores con potencial económico son las grandes empresas.	Las unidades productivas están avanzando en términos de capitalización, "utilizando" los recursos naturales disponibles y su eficiencia en generación de valor que debe cuantificar costos y beneficios ambientales.
	Enfoque en sistemas productivos de monocultivos donde la problemática ambiental se ha agudizado.	Enfoque en estrategias de los medios de vida para responder a temas sociales y comunitarios que promuevan el manejo de los recursos naturales. Los sistemas de producción pueden generar bienes y servicios tanto urbanos como rurales.
Enfoque en sistemas productivos.	Estrategias de los medios o estilos de vida.	
<p>Los medios de vida ofrecen a los diversos actores vinculados al desarrollo incorporar una visión holística de la realidad y, cada vez más, están orientando la actuación a la implementación de procesos que garanticen un marco de acción de mayor plazo y donde las poblaciones desarrollen sus propias capacidades en función de la disponibilidad de los recursos naturales. Cada vez más se está abandonando la idea de que los pobres solamente requieren ayuda asistencialista y que las únicas unidades rentables son las empresas.</p>		

nacional comienzan a dar señales claras de considerar la variable ambiente, mediante esquemas de producción limpia y justa .

La agricultura hondureña no queda fuera del contexto internacional y se caracteriza por cuatro esquemas de extracción y uso de los recursos naturales²⁰. Estos son:

- Avance de Frontera Agrícola²¹- Extracción de Recursos Naturales Estas acciones a veces se basan en tres actividades: ganadería, granos básicos y tala de bosque, garantiza

ingresos a la población migrante, no genera arraigo y, con el Mitch y la baja del precio internacional del café se corre el riesgo de acentuarse por la falta de incentivos al empleo rural y a la disminución del potencial de absorción de las ciudades.

- Gran propiedad²²- Manejo extensivo del suelo y uso de bosque para pastos. Esta actividad rescata la lógica colonial de la hacienda, pero, debido a la poca evolución en las prácticas productivas su categoría extensiva,

²⁰ Basado en el Informe de Desarrollo Humano de Honduras 1998.

²¹ Denominado el INDH 1998 Frente Pionero.

²² Denominada en el INDH 1998 como Latifundio Central y que involucra producción ganadera extensiva, se ubica principalmente en los departamentos de Olancho, El Paraíso, Comayagua y Yoro

Categoría de paradigmas enfoque básico	Avances relevantes	
	Tradicional	Alternativa
2. Institucionalidad Marco de reglas, normas, actores y organizaciones que determinan las formas en que se comportan los actores en un entorno que funciona en forma asimétrica en función de la disponibilidad de información.	Desarrollo de un marco legal ambiental apropiado a los enfoques internacionales. Los marcos legales enfocados a operativizar acciones con mucha verticalidad, poca coordinación y poco aplicable a la práctica cotidiana.	Desarrollo de estructuras transparentes y participativas para gobernar los recursos naturales. Mediante el diseño y ejecución de políticas integrales y no enfoques sectoriales. Marco integrador de leyes que garantice la operatividad local.
	Modernización del Estado en un marco de reformas y privatización. El nivel central define el comportamiento de los demás niveles.	Construcción de una nueva institucionalidad basada en distintos papeles y competencias, incluyendo sector privado, sector social y gobierno.
	Los municipios considerados como homogéneos en el proceso de municipalización.	La descentralización como proceso de gobernabilidad y subsidiaridad que diferencia las intervenciones a varios niveles (finca o empresa, comunidad, municipio, mancomunidad y otros).
	Diseño de proyectos basados en la oferta principalmente de servicios técnicos. La participación local se garantiza por la vía acciones paternalistas	La demanda de los actores debe definir el enfoque de los procesos en un marco donde la asistencia técnica es integral y flexible. La participación local se da mediante procesos de socialización.
	Promoción de procesos de capitalización financiera y física.	Promoción de la capitalización integral que potencie el papel del ser humano.
	El técnico tiene un papel imperativo y el productor un aprendiz. Hay intentos de eliminar la legitimidad del técnico mediante la creación de capacidades locales.	Tendencia a reivindicar el papel del técnico, pero con mayor nivel de especialización y una visión integral, acompañando activamente la participación a nivel local.
	Productores pequeños, medianos y grandes.	Habitantes del territorio con funciones e intereses diferenciados.
La institucionalidad ha generado a nivel regional el desarrollo de un proceso de modernización estatal que tiende a considerar el municipio como la unidad mínima de gobernabilidad. Su enfoque actualizado permite involucrar varios aspectos importantes que trascienden las leyes y normas e incluyen elementos que determinan que la información asimétrica a nivel de los actores no solamente genera conflictos por el uso de los recursos sino que ha agudizado la pobreza y la violencia.		

ha contribuido notablemente a presionar el avance sobre el bosque primario y, adicionalmente, ha generado un proceso de "ganaderización" de la agricultura producto de la masiva producción de granos orientada a producción de concentrados.

- Empresas vinculadas al agro²³ Sistemas de riego y uso intensivo de químicos. En estos esquemas es intensivo el uso de agroquímicos y el uso de sistemas de riego.

- Las regiones de montañas con pérdida de enfoque en sistemas de producción. Las unidades ubicadas en laderas han recibido transferencias tecnológicas que inducen el uso de técnicas productivas de valles que erosionan el suelo. Aquí, se mezcla la producción cafetalera con otros rubros, la lógica en estos casos es el máximo ingreso (no precisamente máximo rendimiento), son economías de venta, es decir, que producen exclusivamente para vender y se caracterizan por estar ubicadas en zonas de ladera donde las prácticas productivas han inducido la erosión.

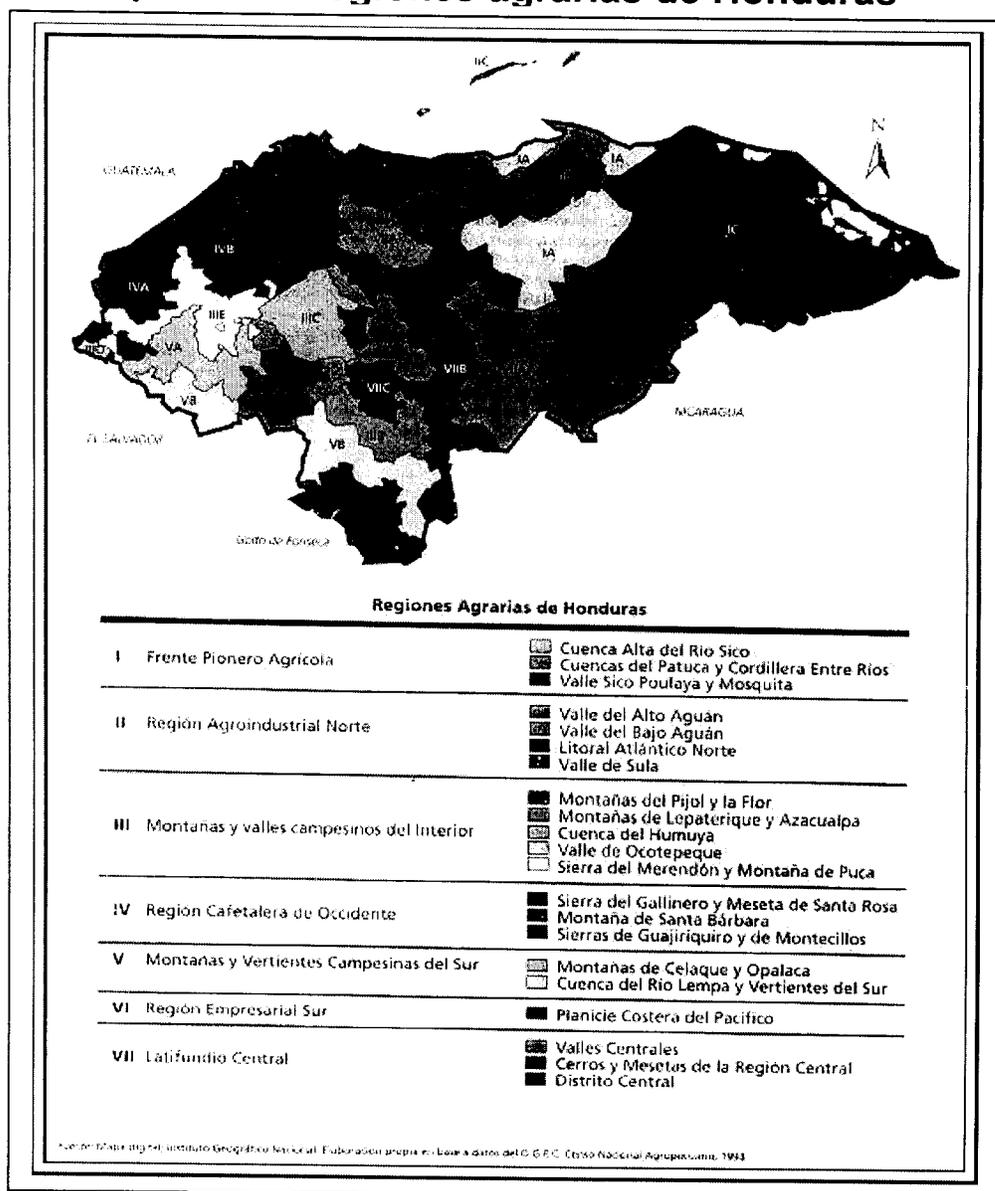
²³ En el INDH se catalogan como región agroindustrial o empresarial, es producción a gran escala, intensiva en mano de obra y productividad, vinculada al mercado externo

Categoría de paradigmas enfoque básico	Avances relevantes	
	Tradicional	Alternativa
3. Corredores económicos Los corredores económicos constituyen regiones aptas para analizar y organizar las modalidades de desarrollo y cooperación. Cortan las tradicionales fronteras físicas, políticas, sociales y económicas y las transforman en áreas de servicio, mercado y demanda social. Tercera generación de unidades regionales	Unidades administrativas como elementos focales de la intervención. Ej. Municipios. El enfoque espacial es principalmente urbano.	Territorio como unidad de análisis. No incluye límites administrativos. Ej. Cuenca.
	Enfoque a unidades productivas (enfoque micro), desvinculado de su entorno.	Facilitación de las relaciones entre las diversas dimensiones del territorio.
	Suelo como factor de producción.	Recursos naturales como un capital de las unidades productivas.
	Inversiones estatales paternalistas incluyendo incentivos financieros. Generalmente no focalizados territorialmente.	Incentivos o estímulos diferenciados según actor y nivel para promover la gestión del territorio. Incluyendo incentivos financieros y no financieros.
	Desarrollo y priorización de zonas productivas. Normalmente en función de rubros productivos. Zona Bananera, Zona de maquila, etc.	Las mancomunidades como posibilidades de facilitar el enfoque territorial y la integralidad de las inversiones.
	Los sectores rural y urbano presentan problemáticas que les diferencian y su relación es eminentemente comercial	Marcada y múltiple relación urbano-rural, incluyendo los servicios ambientales
	La infraestructura es un medio que facilita el comercio.	La infraestructura es un elemento que facilita el desarrollo del corredor.
Los corredores económicos no son una condición legal, por el contrario, su evolución es producto de una marcada relación urbano rural y buscan promover oportunidades de potenciar desarrollo y generación de valor. Su enfoque se sustenta en una visión integral del territorio considerando niveles y acciones diversas, diferenciadas según tipo de unidad y donde el sector rural juega un rol importante.		

Fuente: Elaboración con base en discusiones reunión técnica: Proyecto Lempira Sur, Proyecto Cangrejal, Universidad de Cornell y DSEA. 23 de octubre del 2001. Tegucigalpa, Honduras. CA.

A continuación se presenta un mapa ilustrativo de las regiones agrarias del país.

Mapa No.5: Regiones agrarias de Honduras



Dentro de ese contexto, las laderas que se consideran puntos focales de menor desarrollo humano y después del Mitch aisladas, brindan tres servicios que deben considerarse en el país:

- Generadores de las fuentes de agua de las vertientes que alimentan por ejemplo: El Salvador (Montañas de Occidente), San Pedro Sula (Cordillera de Merendón) y Tegucigalpa (Montañas de Comayagua y Cordille-

ra de Montecillos) y generación de agua para consumo humano y riego.

- Generación de la energía hidroeléctrica del país.
- Generación energía alternativa e ingresos de exportación por los bosques que albergan.

4.3 Administración de unidades productivas.

La zonificación agraria presentada en el *Informe de Desarrollo Humano de Honduras*, 1998 muestra el siguiente esquema de administración de las unidades productivas rurales:

- Dos regiones de **valles** vinculadas a la producción para el mercado externo denominadas: Región Empresarial del Sur y Región Agroindustrial Norte. El manejo productivo de estas zonas implica la existencia de empleados agrícolas asalariados y sistemas de riego integrados a la producción. En el marco posterior al Mitch, la infraestructura de producción requiere de mecanismos de **negociación laboral y financiera** que permitan reactivar la producción.
- Una región segmentada de **latifundios** vinculada principalmente a la producción extensiva de ganado y granos, que requiere fundamentalmente procesos de **intensificación de la producción** a través de sistemas que garanticen el uso racional del recurso suelo y agua y posee un potencial importante de producción de semilla de granos básicos.
- Tres regiones de **montañas** que incluyen la pequeña propiedad y garantizan abastecimiento de granos y hortalizas al mercado interno y alternan la producción con café y actividades microempresariales rurales. Después del Mitch requiere de mecanismos de integración al mercado de productos (generación de valor agregado) y laboral a nivel rural, la implementación de un sistema de diversificación por la baja en el precio del café, sistemas alternativos de producción no agrícola o procesos que estimulen la negociación de servicios ambientales.
- Una región de avance de **frontera agrícola** que involucra población migrante que se vincula al mercado laboral mediante prácticas extractivas de recursos para habilitar sue-

los, cultivar rubros o extraer madera. Este espacio requiere, después del Mitch, un proceso de **negociación y formación en el manejo racional de recursos**.

En resumen el sector rural es agrario, con un problema básico de capitalización física, humana, social y financiera que requiere productos y servicios técnicos acompañados de un proceso de integración al mercado vía sistemas de información simétrica²⁴.

4.4 Administración de municipios.

No se puede ignorar que el conjunto de acciones que se emprendan en el sector rural deben considerar las unidades de administración política, en ese sentido la situación municipal del país se resume a continuación²⁵.

La diferenciación de las realidades municipales es considerable, uno de los aspectos que ha sido preocupación, sobre todo en el post Mitch, es cómo definir transferencias a los municipios no solamente en función de su tamaño y población, sino considerando algunos elementos importantes de su situación como experiencia en el manejo de presupuestos y otros. Los trabajos realizados hasta la fecha incluyen cuatro tipos diferentes de clasificaciones que incluyen nivel de descentralización, nivel de pobreza, índice de desarrollo humano y capacidad de gestión. Los trabajos han sido liderados por tres instituciones: Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), Secretaría de Gobernación y Justicia y PNUD. A continuación se incluye un cuadro resumen de las mencionadas clasificaciones.

²⁴ El enfoque de información simétrica indica la necesidad de compatibilizar la capacidad del capital humano y social con instrumentos informativos adecuados que garanticen la masificación de la información.

²⁵ Este análisis se basa en un estudio donde está más ampliamente tratado el tema: "Descentralización, Políticas Públicas y Desarrollo Rural" elaborado en el marco de colaboración Zamorano-FAO.

Tabla N° 3. Honduras: categorización de los municipios según Instituciones.

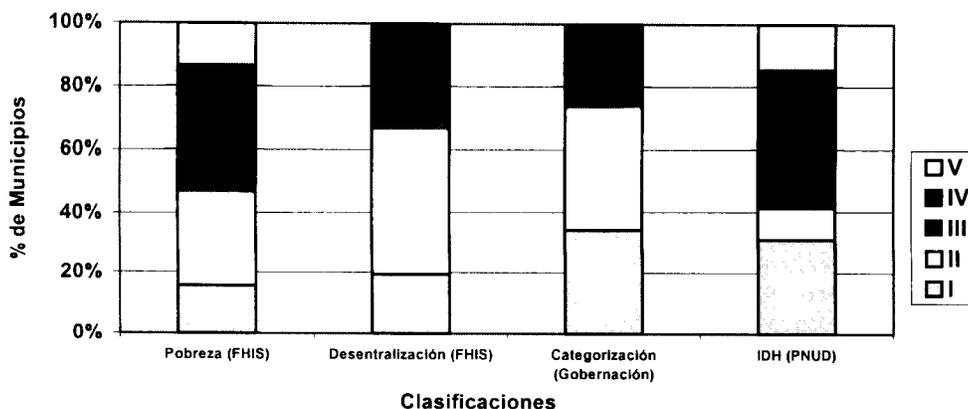
Nivel	Instituciones y su categorización			
	Pobreza FHIS	Descentralización FHIS	Categorización Gobernación	IDH PNUD
Especificación tomadas en cuenta para el índice	Porcentaje de hogares sin acceso a servicios de agua, tasa de desnutrición infantil, porcentaje de hogares sin acceso a saneamiento básico y porcentaje de analfabetos	Ingresos Municipales, Capacidad administrativa, Experiencia de Gestión Participativa Municipal, Índice de Desnutrición, Índice de Analfabetismo, Mecanismos de Explotación de los Recursos Municipales, Población e Importancia Política (Cabeceras Departamentales).	Categorización por regiones. Los indicadores utilizados fueron los ingresos municipales y la población.	Se consideró la esperanza de vida, la tasa de desnutrición, la tasa de analfabetismo, año de escolaridad, y estimación del PIB per cápita.
I	Muy malo	Muy pobres	POSTERGADOS "D" Presupuestos de Ingresos < Lps. 0.4 mill. Población < 5,000 habitantes	Muy bajo IDH < 0.425
II	Malo	Pobres	POBRES "C" Presupuestos de Ingresos = 0.4-1.5 mill. Población= 5,000-20,000 habitantes	Bajo IDH = 0.425-0.475
III	Deficiente	Capacidad intermedia	SUBDESARROLLADOS "B" Presupuestos de Ingresos = 1.5-6.0 mill. Población = 20,000-60,000 habitantes	Medio bajo IDH = 0.475-0.575
	Regular	Con mayor capacidad económica	DESARROLLADOS "A" Presupuestos de Ingresos más de Lps. 6 mill. Población más de 60,000 habitantes	Medio alto IDH = 0.575-0.600
V	Aceptable			Alto IDH >= 0.600

Los datos contenidos en el cuadro anterior dan una idea de los criterios y de alcance de cada uno de los indicadores utilizados, aparentemente esta diversidad de aspectos podrían considerar un enfoque completamente diferenciado, pero, al hacer una cuantificación de los grupos de municipios, se evidencia que la mayor parte de ellos mismos se ubica en los niveles I y II, indistintamente si la clasificación es de una institución u otra. Esta situación nos indica la debilidad institucional en varios aspectos, pero existe una complementariedad entre bajos niveles de capital humano, analizados en el indicador del PNUD, con los niveles de capital humano y monetarios, utilizados por la Secretaría de

Gobernación. En tanto, el FHIS hace una relación entre capital social, humano e hídrico. Todas las clasificaciones concuerdan en que existen niveles de descapitalización en la mayoría de los municipios. Este aspecto se detalla en el contenido del gráfico siguiente:

El gráfico No. 1 marca la necesidad de comenzar a desarrollar un enfoque basado en la realidad municipal, correlacionando cuantitativa y cualitativamente la información de la realidad de los indicadores municipales con la evolución del marco legal y la percepción de los actores en los diversos niveles. Destaca la marcada incompatibilidad entre:

Gráfico N° 1. Evaluación de clasificaciones municipales



- Un marco legal generalizador de las situaciones municipales.
- Una realidad municipal que diferencia entre aquéllos con menor desarrollo relativo (niveles I y II en todos los casos excepto en PNUD que se incluye el nivel III) que representan más de las dos terceras partes del total y los de mayores capacidades, ubicadas en los niveles superiores.
- Una reforma institucional referida a la situación agrícola y ambiental que no logra la integración en el nivel central y que, al mismo tiempo, no ha logrado generar procesos de gestión local de los recursos productivos y naturales.
- Los proyectos y programas de la cooperación han empezado a trabajar con los espacios municipales sin considerar las especificidades y diferencias entre ellos. Esto se muestra en la creación y proliferación de las llamadas Empresas de Desarrollo Rural (EDR) o Instituciones Acompañantes (IA) sin considerar un verdadero proceso de elegibilidad que garantice un enfoque basado en la gente mediante procesos de levantamiento de demandas enfocados en el desarrollo local y no en la ejecución de recursos monetarios.

Lo anterior ha generado cuatro efectos a nivel de los municipios:

- Una acción descoordinada por parte de los agentes del desarrollo que normalmente no consideran los gobiernos locales como contraparte operativa.
- Una carencia de servicios a la producción por parte del Estado a nivel local.
- Un distanciamiento a nivel del municipio con las aldeas y caseríos que ha desencadenado procesos de organización y gestión del desarrollo con un liderazgo importante en estos espacios, sobre todo en lo referente a juntas de agua, CODEL, comités de incendios y otros grupos que, de manera autogestionaria o apoyados por proyectos, han comenzado a gestar fondos.

4.5 Cómo se constituyen las regiones agrarias

Como ya fue analizado, la economía hondureña se constituye en función del eje de desarrollo del país, denominado como la T del desarrollo donde se encuentran los principales valles (corredor norte-sur y costa atlántica)²⁶. Este eje concentra servicios y medios de producción que definen una dependencia histórica de las áreas de menor desarrollo mediante fijación de precios de productos, concentración de servicios públicos y la carencia de un pago por servicios ambientales. Se registran en el Censo Nacional Agropecuario de 1993 cerca de 330 mil productores rurales y se aglutinan en el sector rural alrededor de dos millones de personas, el 75% de los productores se encuentra por debajo de las condiciones de capitalización para invertir en procesos productivos. El segmen-

²⁶ Reflexiones en relación al tema en los trabajos de M. Faick 1991 y 1997.

to de laderas presenta las siguientes limitantes:

- **Limitado acceso a tecnología adaptada a su entorno** por lo cual adopta la tecnología de venta que, en muchos casos, es apropiada para valle. Entre otros ejemplos, pueden citarse el uso de bueyes y no de burros para arar, uso de híbridos y no semilla criolla de mejor resistencia y posibilidades de alternarse con otros cultivos, alternancia con cultivos de cobertura que garanticen disminución de erosión pero también ingreso, uso de rastrojo para habilitar suelos, manejo de sistemas alternos de bosque y ganadería sin tala²⁷.
- **Limitado acceso a mercados de productos transparentes** (normalmente cuando se avecina un incremento sustancial de precios en granos y hortalizas que garantizarían mejores ingresos rurales se definen políticas de emergencia que priorizan el mantenimiento del salario mínimo estable a nivel urbano). La política de incentivo a la urbanización iniciada con el modelo de sustitución de importaciones ha generado el mantenimiento estable del salario mínimo y, dado que las zonas de laderas producen principalmente bienes salarios, esta situación genera un deterioro en el ingreso rural para mantener estable el precio de productos de consumo básico como granos, hortalizas, carne y otros.
- **Espejismo de que el crédito resuelve la capitalización**, los trabajos elaborados recientemente por varios autores²⁸ plantean que los

²⁷ Para detalle de técnicas sobre manejo de laderas es importante consultar los avances al respecto de Proyecto Lempira Sur, Proyecto IICA Laderas, COSECHA e investigaciones y sistematización de datos de CIDDICCO y Vecinos Mundiales.

²⁸ Falck y otros desarrollaron un inventario y tipificación de los sistemas de financiamiento rural alternativo en 168 municipios de Honduras el año 2000, González Vega, Ladman y Torrico elaboraron un estudio para la SRN hoy SAG enfocando el tema de ahorros rurales; Wattel, Rubén, Caballero y Krikke desarrollan un planteamiento sobre financiamiento rural alternativo donde se analizan la capitalización y el ahorro; además Pommier, Soto, Clemens, Wattel, Videá y Ruiz analizan los créditos no convencionales, cabe citar también los trabajos de Programa de Servicios Rurales de Guerrero y el análisis de los depó-

servicios financieros alternativos presentan una oportunidad en la posible capitalización de las unidades productivas, todos los trabajos hacen referencia a la necesidad de crear una movilización de ahorros rurales, y dada la historia de la organización de los productores agrícolas y el marcado énfasis que dio la cooperación internacional a la banca de desarrollo y a los programas de financiamiento a la producción por rubros, se ha creado una ilusión de que la única manera de capitalizar la unidad productiva es el crédito barato. Sin embargo, sus implicaciones han sido también estudiadas por muchos y la principal conclusión es que si el crédito no es usado para lograr un incremento sustancial del ingreso, se traduce en una carga financiera.

- **La capacitación clásica es vista como un mecanismo automático de mejoramiento de calidad de vida.** Los proyectos, programas e instituciones que brindan capacitación la miden en función de eventos realizados y no de los beneficios que el servicio genera en términos de destrezas y habilidades, por ejemplo no se mide generación de ingreso, empleo e inserción en otras actividades. Es decir, que el proceso es definido en función de la oferta y no de la demanda de los servicios.
- **La organización para la producción es la solución.** La lógica de producción de montañas en el país ha implicado el manejo individualizado de la producción, la mayor parte de las técnicas de organización vinculadas a la producción agraria se basan en la producción colectiva en lugar de promover sistemas organizados que garanticen acceso a servicios o mercados. El dilema fundamental es brindar asistencia a la organización productiva y pretender con ello promover la organización para venta o servicios.

El reto fundamental de la reconversión de las unidades productivas de laderas no implica

sitos financieros del Centro de Estudios Monetarios y Bancarios elaborados por A. Vásquez.

Tabla N° 4. Constitución de las regiones agrarias de Honduras

Categoría de región	Generalidades sobre la lógica de producción	Concentración de Población	Participación mujer rural
Valles	Empresarial, uso intensivo de tierra y agroquímicos, genera empleo temporal.	0.9% Empresarios	10.7%
Latifundios	Gran propiedad, uso extensivo de la tierra.	5% Finqueros	
Montañas	Producción de laderas genera servicios ambientales y bienes salarios, el empleo rural alternativo en épocas de cosecha.	20% Campesinos Precaristas 28% Campesinos Finqueros	10.6%
Frente pionero	Producción migrante con extracción de recursos y avance de frontera.	42% Campesinos pobres	

Fuente: Adaptado del Informe de Desarrollo Humano de Honduras 1998. PNUD.

una simple redistribución de ingreso o tierras o canalización de transferencias, sino el incremento de la producción y el ingreso por las siguientes vías:

- ❑ **Formación y no capacitación clásica**, incluye tecnologías²⁹, mecanismos de negociación y otros.
- ❑ **Financiamiento y no sólo crédito**. Es importante considerar el ahorro local con su potencialidad.
- ❑ **Diversificación del ingreso y no solamente de la producción agrícola incluyendo valor agregado a la producción rural**. La lógica campesina esta vinculada a la tierra y no se cambia en el corto plazo, pero el incremento de ingreso pasa por venta de productos derivados de la administración del sector rural.
- ❑ **Organización básica y no clásica**. La lógica organizativa rural pasa principalmente por los servicios: patronato de agua, patronato de salud, patronato de carretera, no hay tradición en organización para la producción en sí, tal vez utilizar esa figura de patronato para potenciar la venta de productos y servicios rurales. La organización ha sido generada por la oferta de proyectos, programas o agencias internacionales y

²⁹ Para el caso de este trabajo se entiende Tecnología como el proceso de relaciones sociales que capitaliza la población con conocimientos y conceptos.

la sostenibilidad organizativa pasa por una demanda y no puede ser generada por una oferta externa.

La tabla anterior resume la constitución de las regiones agrarias y pone en evidencia como la mayor parte de la población basa su lógica de producción en sistemas de laderas y extracción de recursos que se cruzan con las cuatro condiciones detalladas antes.

4.6 Recomendaciones de política³⁰

El análisis desarrollado conlleva el considerar siete recomendaciones de política para decisores y negociadores, distribuidas por temas así:

4.6.1. Políticas sectoriales

- ❑ Diferenciar claramente las políticas de estímulo a la producción con base en el incremento de ingreso y considerando la dualidad productiva, las regiones agrarias y la importancia estratégica y productiva de ambos espacios: laderas y valles.
- ❑ Definir un marco de análisis y negociación de servicios ambientales ten-

³⁰ Para efectos del presente trabajo se definen como POLÍTICA y POLÍTICAS el conjunto de acciones que rectoran la toma de decisiones en torno a los sectores productivos, sociales y económicas. En el actual contexto post Mitch, pueden ser leyes, acuerdos de gabinetes, acuerdos de consejos de desarrollo, estrategia de reducción de la pobreza u otros documentos que orienten el desarrollo productivo y social.

tendiente a garantizar ingresos a la población de laderas. Sería conveniente comenzar con el tema del agua más que el CO₂.

4.6.2 Políticas de cooperación

- Definición de criterios básicos de colaboración al desarrollo de laderas considerando:
 - Intercambio real de experiencias exitosas en términos de capacitación para la habilidad.
 - Fortalecimiento y respeto a los mecanismos locales ya existentes de organización y negociación local.
 - Definición de bases de operación de programas y proyectos por temas como metodologías de capacitación, marcos tecnológicos, financiamiento rural, coordinación institucional y organización local.
- Definición de criterios básicos de estímulo a la producción de la agroexportación.
- Elaboración de forma coordinada de las bases de la negociación sobre impactos ambientales y sus reglas de operación.

4.6.3 Políticas de formación para el desarrollo

- Definición de un Programa Proactivo de Gestión del Desarrollo que incluya medios de comunicación, decisores de política y rectores de Centros Educativos Superiores y Colegios Profesionales.
- Desarrollo de un programa de formación radial de corte social integrador que incluya todos los sectores y edades (mujeres, jóvenes, niños, tercera edad, etc).

4.6.4 Políticas de desarrollo municipal

Analizando los datos es evidente la concentración de municipios en el nivel inferior de cualquier clasificación, dadas las limitaciones

que presentan se hace indispensable diferenciar las intervenciones al nivel local así: (ver gráfica en página siguiente).

En función de la información presentada en la página anterior, es importante resaltar que para el caso de Honduras, el proceso de descentralización ha enfatizado la municipalización y es indispensable para implementar un proceso de abajo hacia arriba, considerar los aspectos de capitalización integral (no solamente financiera) en los espacios locales. Lo anterior permite inferir algunos elementos para lograr la diferenciación de las intervenciones.

5. Condiciones productivas

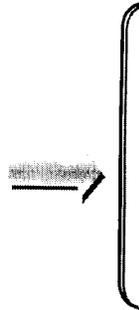
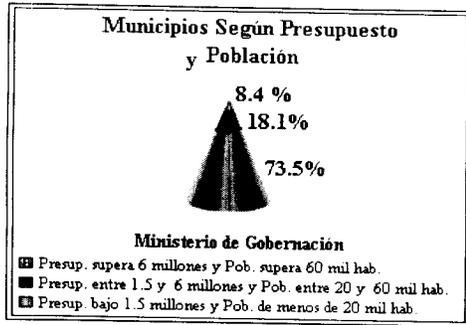
5.1 Distribución de las unidades productivas.

Los datos del Censo Nacional Agropecuario de 1993 reflejan la existencia de más de 300 mil unidades productivas, el análisis a nivel de aldea permite inferir que las aldeas con mayor número de fincas se encuentran ubicadas en las zonas de montaña, que no fueron inundadas, pero son los espacios donde se concentra el desarrollo humano más bajo. Adicionalmente, es aquí donde se produce para el mercado interno, granos, café, hortalizas y ganadería y en estas zonas se generan los servicios ambientales más importantes, agua, bosque y CO₂.

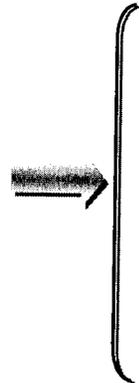
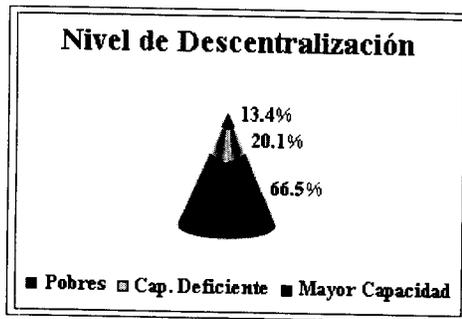
De las zonas con índice de desarrollo humano más bajo, la concentración mayoritaria de fincas se dan en el occidente del país, sur de Francisco Morazán y sur-oeste de El Paraíso. La zona de Olancho no presenta un problema acentuado de presión de pequeñas unidades productivas. Lo anterior permite inferir que la política de desarrollo rural debe diferenciar zonas de valles donde el enfoque evidencia mayores niveles de tecnificación en riego y asalariamiento y las zonas de laderas donde la fragmentación dificulta las acciones de expansión y debe incluir un proceso de intensificación de la producción para incrementar el ingreso, generar valor agregado y reducir la migración.

De forma paralela, la política regional de transferencia tecnológica y acciones del desarrollo debe estar basada en desarrollo de integración en el mercado de las zonas más saturadas de unidades y de las zonas de potencial avance de la frontera agrícola

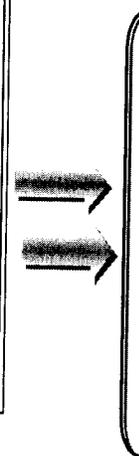
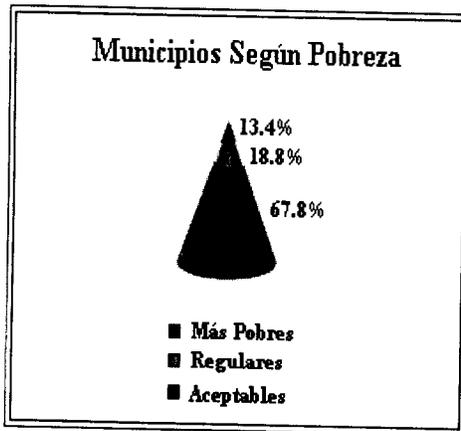
Propuesta de la diferenciación de políticas según condiciones municipales



- Los municipios ubicados en la base del cono deben ser fortalecidos en su capital humano y, para ello, se requieren instituciones que las apoyen que reúnan los requisitos de elegibilidad y presencia por mayor plazo en su asistencia a las municipalidades.
- Por la baja densidad poblacional y la limitación en las vías de acceso esta asistencia debe considerar la permanencia en los municipios.



- Los municipios que corresponden al 66.5% en la base del cono deben ser fortalecidos en su capital social, es decir, gestionar en ellos el desarrollo de procesos de concertación, formación en administración municipal y fortalecimiento de la ciudadanía.
- Por las características de estos municipios se hace indispensable un proceso de formación que abarque mucho más allá de los miembros de la corporación municipal y que se promueva un proceso de conglomerados municipales.



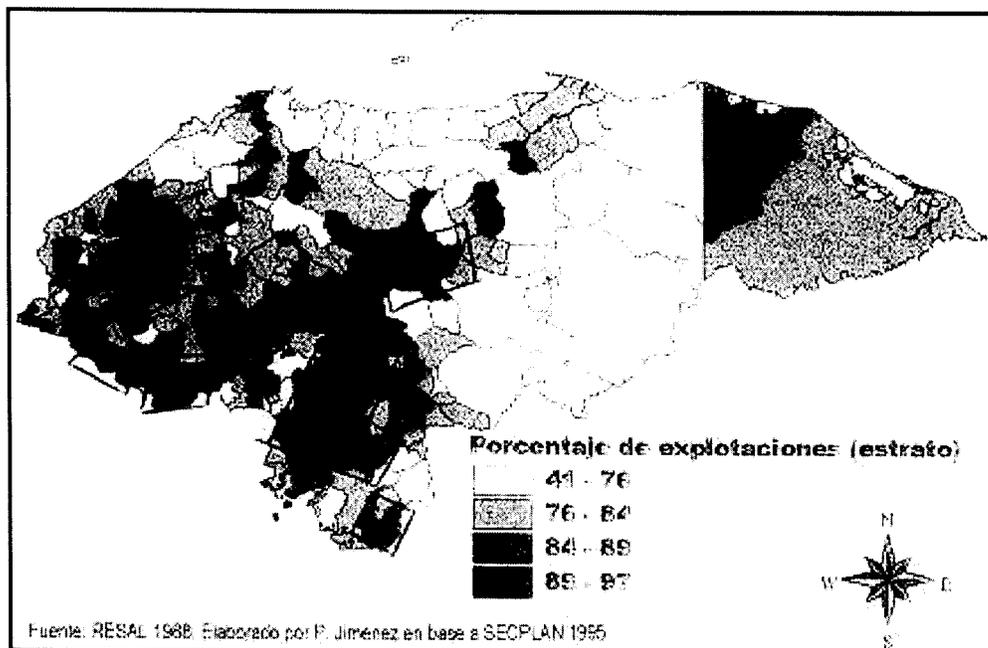
- Los municipios pobres requieren de un mayor proceso de capitalización física, humana y social; ello implica el desarrollo de mecanismos de reducción de la pobreza vía la generación de empleo productivo.
- Por las características de la población y su nivel educativo, el proceso de fortalecimiento de la competitividad tiene que ver con el desarrollo e implementación de marcos tecnológicos que generen ingresos pero al mismo tiempo que logren masificarse.

(principalmente Olancho y Colón). La orientación debería estar fundamentada en generar arraigo a la tierra y la negociación para el uso y explotación de los recursos naturales.

Haciendo un análisis de la concentración de unidades inferiores a 10 hectáreas por municipio, se observa en el Mapa N° 6 que, en las zonas de valles, este tipo de unidades repre-

sentan entre el 40 y el 76% del total de unidades. En el caso de las zonas de montaña, la concentración supera el 76% y se visualizan siete zonas donde supera el 89% y, en términos generales, controlan entre el 26 y el 75% de la tierra. Las siete zonas son: sur de Lempira, sur de Intibucá, sur de Santa Bárbara y Copán combinado con el norte de Lempira e Intibucá y sur de Francisco Mora-

Mapa No. 6. Porcentaje de explotaciones con menos de diez hectáreas de tierra según municipios en 1993



zán con el norte de Valle y Choluteca. Además, hay que añadir el noroeste de Olancho.

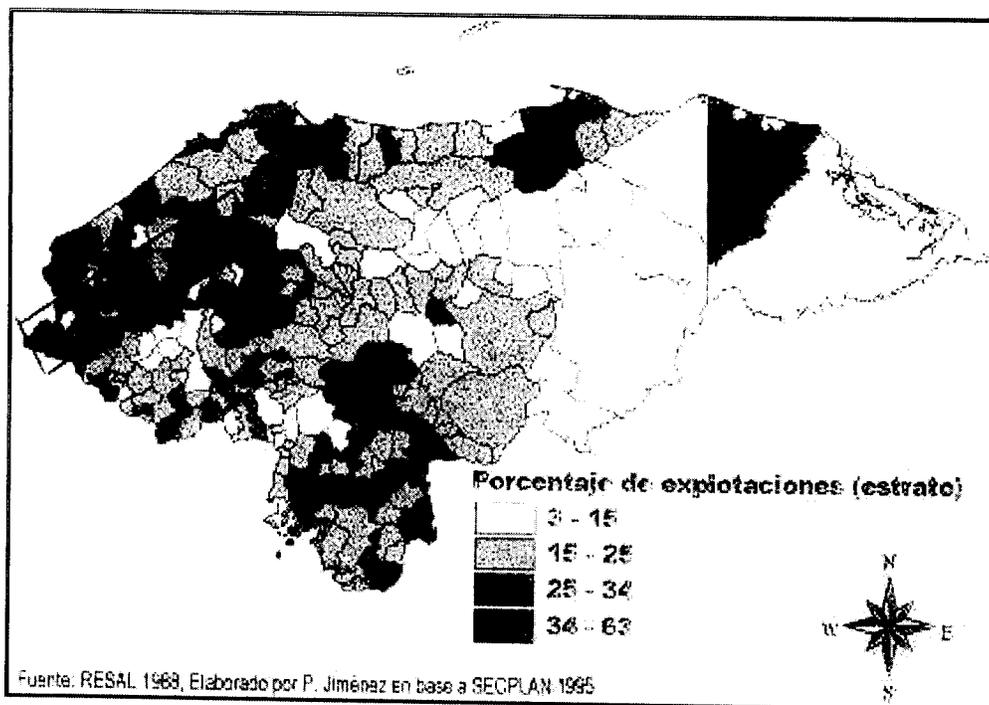
Al introducir en el análisis únicamente las unidades inferiores a una hectárea, cuyo potencial productivo es limitado y su lógica de incrementar el ingreso involucra migración, empleo fuera de finca, avance de la frontera agrícola y asalariamiento en épocas de cosecha; se observa que los focos de concentración se reducen sustancialmente. Es evidente la participación de las unidades inferiores a una hectárea en el "Corredor San Pedro Sula-Ocotepeque" de municipios que se ubican en el sur de Santa Bárbara, norte de Intibucá, sur de Copán, norte de Lempira y Ocotepeque. Se marcan concentraciones aisladas en el sur de Lempira, sur de Francisco Morazán, y algunos municipios de Valle y Choluteca. Lo más importante del Mapa No. 7 es que este tipo de unidad apenas posee control sobre menos del 9% de la superficie, lo cual permite evidenciar una polarización de unidades pequeñas, atomizadas y con un limitado potencial productivo.

5.2 Cultivos anuales.

Honduras por tradición productiva y de consumo es un país "granobasiquero", pero ello no está en función de los potenciales de sus suelos, por el contrario se basa en la necesidad de garantizar autosuficiencia alimentaria, por esto la producción de granos requiere de un enfoque humano y productivo; desde esa perspectiva es importante analizar la operatividad del sistema de producción en el ámbito nacional. La producción intensiva de granos, especialmente de maíz, se ubica en zonas de valles y es, en esos espacios, donde se genera la producción para la agroindustria de alimentos concentrados y harinas. El resto del país aglutina unidades de menor dimensión, que abastecen el mercado interno. Las características productivas de las unidades en este rubro incluyen:

- Productores de subsistencia (campesinos precaristas) cuyos rendimientos por unidad de área son por debajo de la media nacional, pero su lógica de producción no está vinculada a la productividad, sino el consumo.

Mapa No. 7. Porcentaje de explotaciones con menos de una hectárea de tierra según municipios en 1993



- Los productores (finqueros) de pequeña y mediana cuantía, que son aquellos cuyos rendimientos no son tan importantes como la calidad especial del grano, el empleo que genere a la familia y los ingresos que genera por la negociación previa, pactada con un intermediario.
- Los grandes productores cuyo principal objetivo es el lucro, orientan la totalidad de producción al mercado.
- Por su parte, la producción de frijol abastece el mercado nacional por las características del consumo y está mucho más diseminada en el territorio nacional, presentando las mayores concentraciones en Olancho.

En términos de granos básicos, las lógicas de intervención pasan principalmente por:

En unidades pequeñas:

- Producción de semilla artesanal.
- Organización para la venta.
- Manejo post cosecha.
- Alternancia con otros cultivos rentables.

- Incorporación de rastrojo.
- Otros.

En unidades de mediana y gran escala:

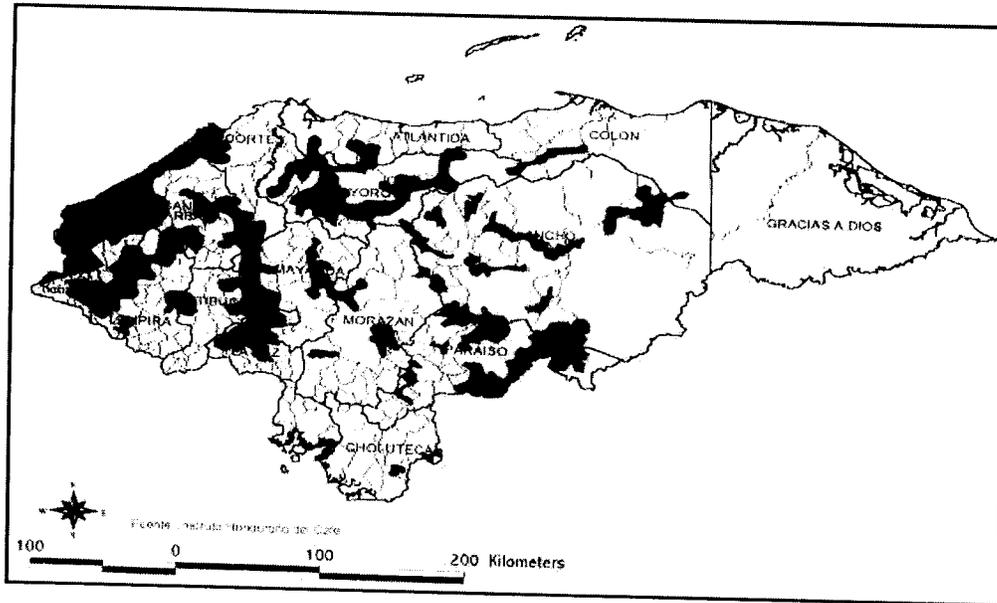
- Habilitación de líneas de crédito.
- Manejo post cosecha.
- Control de calidad.
- Información de mercado.

5.3 Cultivos permanentes

Dentro de los cultivos permanentes, el país cuenta con dos tipos. Los que generan ingreso a las unidades productivas, pero no han requerido un proceso de introducción masivo y adicionalmente no exigen monocultivo *per se* los que generan un espacio de exclusividad y que a lo largo de la historia han demandado un conjunto de acciones tendientes a variar la lógica productiva de la población, ejemplos de ello son: el algodón, la palma africana, la piña, el banano, el melón y otros.

Para el primer grupo, es necesario generar esquemas tecnológicos que garanticen mayor productividad en frutales, mejor manejo de suelos y sombras en café, introducción de

Mapa No. 8. Principales zonas cafetaleras



especies y variedades rentables de maderables y otros aspectos que garanticen apoyo a la generación de ingresos. El Mapa No 8 de las principales zonas cafetaleras evidencia un impacto de la producción prácticamente a nivel nacional e, incluso, en zonas pobres.

Para el segundo grupo, que es característico de las zonas de valle y que involucra empresarios del agro y latifundistas en menor escala, se debe promover un espacio que garantice continuidad para la generación de divisas vía del crédito y la negociación laboral.

Las prácticas productivas de estos rubros implican, en primer lugar, dedicación exclusiva del suelo a su cultivo, además de ello se vinculan fuertemente a la exportación. Los limitantes de uso de los recursos productivos en ese entorno es grande, al ubicarse en valles estos rubros están asociados a sistemas de riego que dependen de la generación de agua de las laderas. Además, requieren de financiamiento especial que garantice horizontes a más largo plazo, la habilitación de sus capacidades productivas pasa por la generación de flujos de financiamiento a corto plazo para capital de trabajo y de largo plazo para inversiones.

La dependencia del precio en el mercado internacional produce una gran inestabilidad. El "asalariamiento" que generan estos rubros

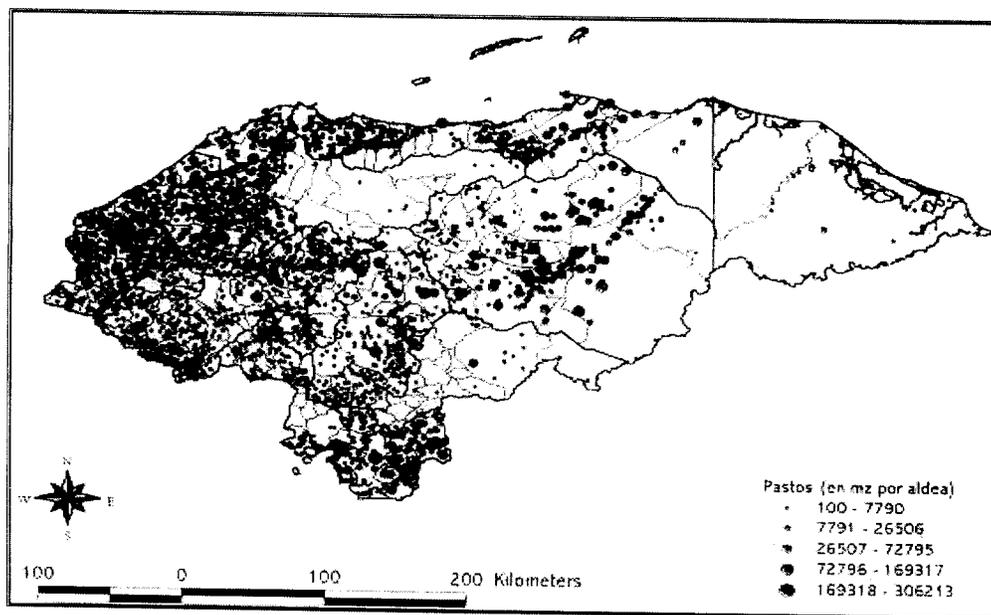
es grande y se hace indispensable garantizar continuidad para contrarrestar el tema de las migraciones y las huelgas que podrían suscitarse si se da un despido masivo de empleados del agro.

5.4 Ganadería

La ganadería es un rubro de producción tradicional y vinculado a la administración estilo hacienda, lo cual se ha traducido en un sector de producción extensiva, con aldeas que poseen diversa cantidad de manzanas cultivadas con pastos. En el Mapa No 14 se observa que las aldeas en su mayoría poseen pastos, aunque en este caso se denotan muchas aldeas con más de 72 mil manzanas de pastos en Olancho, Choluteca, Atlántida y, con menos intensidad, en Francisco Morazán y Comayagua. Es importante recalcar que en el Occidente del país las aldeas tienden a tener menor cantidad de pastos, pero las unidades productivas normalmente tienen la lógica ganadera como mecanismo de ahorro y mayor liquidez que otros bienes.

Cuando el análisis permite evaluar la concentración de ganado por municipio destacan Olancho, el oriente de El Paraíso y el norte de Yoro (Ver Mapa No. 12). Adicionalmente, la carga animal por hectárea es realmente baja, en general el país posee una carga de menos de 3 cabezas por hectárea, lo cual ha

Mapa No. 9. Zonas productoras de pasto



inducido mucho en el avance de la frontera agrícola, la "ganaderización" de la agricultura y un marcado deterioro de los suelos de la dera.

La producción ganadera en el país obedece a dos lógicas distintas, la de valle con espacios de pastos extensivo y la de laderas para habilitación de pastos para la ganadería de valle en el verano o lo que podría llamarse la alcancía del pobre en ahorro de animales de tiro, carga o producción de leche. Esta situación diferencia los tipos de intervención así:

- Las zonas de ladera de avance de frontera agrícola requieren de esquemas de manejo alternativo de bosques y ganado, con prácticas de variados tipos.
- Las zonas de valle con gran cobertura de pastos deberán incorporar esquemas alternativos de generación de alimentos y menor presión sobre las laderas.
- Las zonas de laderas de menor carga, con pequeñas unidades, deben incorporar las tecnologías que les permitan mejor manejo de las áreas de pastos y, además, alternancia con ganadería menor que garantice el consumo de proteínas de la población.

5.5 Recomendaciones de estrategia³¹.

Con base en las recomendaciones de política desarrolladas anteriormente se incluyen ahora elementos de estrategia que deben privilegiar el desarrollo rural en un marco de favorecer un enfoque que aporte soluciones a los problemas actuales de agua, migración, violencia y precios.

5.5.1 Sector agrícola y ambiental

- Intervención diferenciada y coordinada por zonas de alto impacto como el corredor SPS-Ocotepeque, borde de la frontera agrícola (Olancho, Colón y el Paraíso) y valles.
- Promoción de servicios ambientales y remuneración a sus generadores.
- Desarrollo de tecnologías en un marco de generación de conocimientos y capacidades.

³¹ En este trabajo la categoría estrategia se utiliza como la combinación de actores, factores y acciones para priorizar las recomendaciones intervención para el desarrollo. Posteriormente se deben definir los instrumentos concretos.

5.5.2 Cooperación al desarrollo rural

- ❑ Fortalecimiento de la capacidad de presentación de propuestas concretas.
- ❑ Identificación de ejecutores con potencial.
- ❑ Negociación de bases metodológicas para ser utilizadas por proyectos, programas y ONG, por ejemplo, participación ciudadana, negociación local y organización local.

5.5.3 Formación para el desarrollo local

- ❑ Revisión de experiencias de éxito entre donantes y ONG.
- ❑ Mecanismos de análisis a nivel municipal orientados a desarrollo de tecnologías, mercados, financiamiento y formación. No elaborar más diagnósticos descriptivos sino propositivos.
- ❑ Promoción del desarrollo local utilizando la radio.

6. Capacidad de ejecución de proyectos rurales

Los planteamientos desarrollados hasta ahora resumen la demanda de un **cambio de paradigma** que se oriente a acciones de desarrollo concretas con las siguientes características:

- ❑ *Diferenciación* entre las metodologías y objetivos de cooperación al desarrollo en valles y laderas.
- ❑ Formación de recursos humanos en gestión rural y no capacitación clásica de cursos cortos o talleres.
- ❑ Uso de metodologías productivas adaptadas a las condiciones del sector rural: intensificación, diversificación, alternancia y otros.
- ❑ Fomento de la organización local de servicio. La organización para la producción no está acorde con las lógicas productivas nacionales.
- ❑ Estímulo de los servicios financieros *rurales* y no el crédito barato.

Este nuevo paradigma no es ajeno a los trabajos ya elaborados por varios autores, para el caso Moreno señala lo siguiente:

«Se habla entonces de un nuevo paradigma que significa considerar la agricultura en forma integrada con la industria y los servicios (agricultura ampliada); notifica la necesidad de incluir todos los actores en el proceso (profundización democrática); implica la preservación del ecosistema y la lucha contra la pobreza (desarrollo sostenible); exige la adopción de nuevas tecnologías (el complejo electrónico-informático y las tecnologías apropiadas); exige mejoramientos continuos a la productividad y competitividad (innovación tecnológica y recursos humanos calificados); demanda una mejor inserción del país en el mercado internacional (liberalización y globalización)».

Además aportan interesantes avances Cerros, Wilkinson y otros.

Lo anterior implica romper algunos mitos que se consideran como reivindicaciones del sector rural y que, por la naturaleza de las acciones, se confunden entre lo político del desarrollo y lo operativo. Esta propuesta se enmarca en lo **operativo del desarrollo rural** e involucra los conceptos lo que permitan.

- ❑ *Capitalización humana* y financiera de las unidades productivas vía incremento de ingreso y no precisamente redistribución de ingreso o riqueza por la vía de presión.
- ❑ *Integración al mercado* por la vía de la organización para la compra y venta de insumos y productos.
- ❑ *Generación de espacios tecnológicos* adaptados a las condiciones rurales, si son de valles adecuados para ellos y si son de laderas lo propio para ese espacio. La vía más factible y de mayor potencial es la vía del intercambios a nivel nacional con experiencias ya probadas y desarrollo de tecnologías locales.
- ❑ *Definición de estrategias subregionales* vía priorización de temas y demandas de desarrollo local.

En el período posterior al Mitch la experiencia nos refleja lo siguiente:

- ❑ Un gran número de problemas de coordinación en el desarrollo de estrategias de reactivación y lo que

trategias de reactivación y lo que se llama la reconstrucción del país.

- Los actores que más inciden en la ejecución operativa del desarrollo son las ONG, los proyectos y el gobierno.
- En los tres casos, se presenta una mezcla entre la esfera operativa, la definición estratégica y los lineamientos de política que los rigen.

Dadas esas condiciones, los donantes tienen el impase de definir cómo operar y comienzan a seleccionar los aliados más idóneos. Esto ha fragmentado la cooperación, ha inducido a que muchos recursos humanos se orienten a la preparación de propuestas estériles y ha desvirtuado el papel de coordinación que deben tener algunos entes como asociaciones, foros, secretarías y otros. Con este panorama, se presenta a continuación un conjunto de apreciaciones sobre el diario vivir de la cooperación y se destacan potencialidades y riesgos, enfatizando la necesidad de relacionar lo macro con lo micro en un contexto donde las visiones de desarrollo comunitario integren los actores, respetando los objetivos de sostenibilidad, equidad y género.

6.1 Las ONG

Las ONG se encuentran organizadas de diversa forma y se presentan multiplicidad de intervenciones, los rasgos fundamentales de su operatividad son:

- Las de mayor cobertura e incidencia mezclan ejecución de proyectos con incidencia política y, en ese contexto, buscan alianzas estratégicas directas con donantes interesados en los temas de incidencia.
- Las de éxito en operatividad, normalmente tienen sus espacios geográficos muy localizados y no comparten información y métodos por miedo a perder mercado.
- Las menos especializadas y de poco renombre centralizan fondos con el fin de ejecutar proyectos que generen ingresos y con poca medición.

Lo anterior dificulta enormemente la ejecución de propuestas conjuntas y, además, se agudiza, ya que no se presenta un enfoque armonizado de intereses; recuérdese que

estas instancias nacen de la sociedad civil y, por la multiplicidad de intereses, no puede esperarse una propuesta única³². De las diversas reuniones y propuestas elaboradas después del Mitch, encontramos puntos coincidentes mediante los cuales se pueden negociar las siguientes bases:

- Priorizar la producción de granos básicos, café y otros que incrementen ingresos rurales no precisamente agrícolas.
- Desarrollo y conceptualización de un fondo para la reconstrucción y el desarrollo humano.
- Planes de desarrollo urbano que incluyan diversificación de ingreso, organización y servicios
- Programa de financiamiento a la producción.
- Ordenamiento territorial y manejo de microcuencas.
- Ejecución a nivel local y focalizando acciones.
- Marcos metodológicos que prioricen la participación ciudadana.
- Evaluar formas de apoyo institucional, requerido para ampliar cobertura.
- Desarrollar un sistema de calificación para intermediación de recursos como servicios financieros y uno para apoyos paralelos al desarrollo.
- Dentro del plan de reconstrucción, la estrategia de reducción de la pobreza deberían haberse definido perfiles temáticos y de cobertura geográfica para ser sometidos a consideración de los donantes por medio de un espacio técnico de discusión y curso.

Los proyectos, en general, han sido concebidos en misiones de evaluación cortas que no han definido operatividad, en la práctica el problema es que su ejecución adolece de un sentido práctico de acercamiento a las necesidades locales y, normalmente, se rigen por los instrumentos de planificación de proyectos comúnmente utilizados, pero con la limitante de que no se conciben como una herramienta de trabajo, sino como un libro de cumplimientos. En ese contexto, se re-

³² Tema discutido en tertulia desarrollada en el FONAC en enero 1999. Los trabajos presentados por Ricardo Puerta permiten argumentar este aspecto.

quiere entrar en un proceso de armonización de criterios en tres temas fundamentales: fomento a la organización, esquemas de financiamiento a utilizar y tecnologías de desarrollo de capacidades.

La cobertura de los proyectos es amplia, de grandes dimensiones y se muestra en el Mapa No. 21. Es importante resaltar que en este contexto se considera como un elemento que podría facilitar la ejecución de acciones de desarrollo rural y apuntar a marcos metodológicos que contribuyan al desarrollo.

6.2 Coordinación institucional

Los niveles de coordinación institucional requieren desde ahora de un fortalecimiento en su enfoque y en su operatividad. En ese sentido, se propone el siguiente espacio de concurrencia:

6.2.1 Políticas rurales

Los niveles sectoriales de incidencia en el sector rural como SAG-SERNA-COHDEFOR-IHCAFE y otros que integran el CODA deben definir **marcos estratégicos** de diferenciación entre valles y laderas y entre zonas de mayor fragmentación productiva y zonas de presión sobre el avance de la frontera en tres temas: financiamiento local, desarrollo tecnológico y fomento de la organización y participación local.

6.2.2. Políticas de cooperación

SETCO, en su responsabilidad de **coordinar los esfuerzos de cooperación**, se transforma en un ente regulador y ordenador de información, definición de estrategias y criterios de operación, por lo que debería rescatar los marcos estratégicos rurales, negociarlos con donantes y con entes ejecutores como ONG y proyectos, además es necesario entrar en un proceso de formación en servicio para generar propuestas de acción. Los temas básicos para negociar serían: servicios ambientales, participación local en el desarrollo y garantía en la calidad de servicios al desarrollo.

6.2.3 Políticas de gobernabilidad

Los niveles de **operación de la gestión local** como la Secretaría de Gobernación y AMONH deberían absorber los marcos estratégicos de desarrollo y socializarlo a nivel departamental. Esto haría fluir las estrategias hacia las municipalidades, que es el nivel operativo básico del desarrollo. Es prioritario que se convoque a los actores del desarrollo y se planteen las estrategias en términos de manejo ambiental, negociación local e incremento de ingreso.

6.2.4 Políticas de descentralización

En los municipios hay ya instancias organizadas donde se puede lograr una interlocución local al desarrollo, pero el principal problema es que las ayudas, transferencias y programas saltan este espacio y entran directamente a trabajar con los productores sin tener la visión de conjunto del desarrollo municipal. Es en este espacio donde se hace indispensable el fortalecimiento de la capacidad de negociación para poder absorber en forma oportuna la cooperación, aquí el papel de las ONG es básico para colaborar en la gestión del desarrollo local y aprovechar las ventajas de su operatividad. Los aspectos básicos de trabajo a nivel municipal requieren de formación de los recursos humanos, negociación de ayudas y generación de ingresos. Podría considerarse también el tema de las mancomunidades.

6.3 Recomendaciones de instrumentos³³.

Con base en las recomendaciones de política y estrategia desarrolladas anteriormente se incluyen ahora los instrumentos para operacionalizar el enfoque rural.

6.3.1 Temas básicos de discusión.

- Agua.
- Migraciones.
- Justicia.
- Fortalecimiento de la capacidad local.

³³ En este trabajo la categoría Instrumento se utiliza como las acciones de trabajo para ejecutar un enfoque de desarrollo rural.

6.3.2 Priorización de zonas y formas de intervención.

- ❑ Laderas con marcado minifundio y empleo rural extraagrícola.
- ❑ Laderas con potencial productivo y valor agregado.
- ❑ Valles de potencial productivo y intensificación, negociación laboral y financiamiento.
- ❑ Formas de intervención de los proyectos y ONG:
 - Garantía alimentaria (manejo de productividad y pérdidas postcosecha).
 - Diversificación productiva que tenga valor en los mercados cercanos.
 - Diversificación de fuentes de financiamiento alternativos.
 - Generación de valor agregado a la producción local: servicios a la producción, microempresa y otros.
 - Integración en los mercados nacionales y regionales antes que en el internacional.

6.3.3 Formación para el desarrollo.

- ❑ Fortalecer la capacidad de hacer propuestas en ONG.
- ❑ Desarrollar un sistema de criterios básicos para proyectos rurales.
- ❑ Intercambio real de experiencias: diálogos de decisores en campo, intercambio de técnicos entre proyectos y ONG y, priorización del contacto técnico-productor a nivel cotidiano.

6.3.4 Descentralización de la intervención.

- ❑ Revisión de experiencias de éxito de manejo de fondos localmente.
- ❑ Mecanismos de análisis a nivel municipal orientados a desarrollo de tecnologías, mercados, financiamiento y formación (no elaborar más diagnósticos descriptivos sino propositivos).
- ❑ Promoción del desarrollo local utilizando la radio.

- ❑ Educación para el trabajo orientado a la población rural.

7. La vida diaria rural

Normalmente los que vivimos mucho tiempo en las ciudades o los que hemos migrado para tener nuevos horizontes y oportunidades nos olvidamos de la vida sencilla y lógica del productor rural. En un marco de limitaciones su trayectoria de desarrollo se apoya en la dinámica local y se mezcla con las condiciones imperantes a nivel nacional. Para el productor rural, sea cual sea hoy su estatus e ingreso, la trayectoria de crecimiento pasa por cinco aspectos con el siguiente orden secuencial así:

- ❑ Garantía de seguridad alimentaria.
- ❑ Diversificación de la producción.
- ❑ Diversificación de sus fuentes de financiamiento.
- ❑ Agregación de valor a la producción.
- ❑ Integración en el mercado.

Lo anterior sienta las bases del nuevo paradigma y genera una demanda concreta:

- ❑ Mecanismos productivos que garanticen el manejo de los productos básicos y el incremento de su productividad.
- ❑ Técnicas productivas que permitan combinar actividades de diversificación con la producción de bienes básicos.
- ❑ Desarrollo y constitución de formas alternativas de acceso a recursos financieros, considerando oportunidad, seguridad y agilidad.
- ❑ Mecanismos de formación que garanticen aumento de valor a la producción de la unidad.
- ❑ Generación de sistemas de mercado apropiados, considerando el potencial de los mercados cercanos.

Esas bases del nuevo paradigma no están escritas en los textos académicos, han sido probadas por instancias que operan en el campo y definen una estructura de incentivos, niveles y actores que es múltiple y que requiere de una visión holística y un capital humano capaz de apoyar su implementación. A continuación se presenta un resumen de las tres principales lecciones aprendidas:

Esquema ilustrativo de cómo pasar de la visión a la acción en un modelo multiniveles basado en incentivos

Unidad Social	Finca o empresa	Grupos Comunitario	Actores Municipales	Municipio	Manejo de Cuenca	Gobierno Civil	SIC / SIE
Unidad de Manejo	Finca o empresa	Microcuenca	Municipio	Sub-Cuenca y Cuenca		País	Región
Incentivo	Seguridad o lucro	Agua, Acceso y mejor manejo	Política local diferenciada	Venta de Servicios Ambientales	Negociaciones Y proyectos		Negociaciones Regionales
Ejemplos Tipo de Inversión a promover	Tecnologías que generan Ingreso Seguridad alim.	Protección fuentes agua, obras y com. Incendios	Capital Humano UMAs Infraestructura	Organización, Represas Infraestructura	Energía Corredores Económicos		Corredor Regional
Plazo respuesta de inversión	Corto	Corto	Mediano y largo	Mediano y largo	Mediano y largo		Mediano y largo
Financiamiento De la Inversión	Asistencia Técnica, intercambios, participación y excedentes	Gestión local y Recursos externos	Transferencias Presupuesto	Negociación de SA Proyecto cuenca Transferencias e Invers. privadas	HIPC, Préstamos y Presupuesto Nacional		Proyectos Regionales Mas de 2 países

7.1 Los marcos de intervención (políticas, proyectos, instituciones, etc.) deben considerar múltiples niveles y actores.

La activación de corredores económicos no es una cuestión de hacer caminos y carreteras, para lograr facilitar adecuadamente el uso de los territorios. Cualquier intervención debe considerar que cada nivel y cada actor operan en unidades de manejo que requieren que se les definan incentivos apropiados. Por tanto, desde el nivel micro hasta el regional es indispensable considerar cuáles son los incentivos y las inversiones que pueden promover un cambio. Esto considera que el cambio de paradigma requiere estímulos concretos, que en este trabajo se les denomina "incentivos" y no pretende que se consideren únicamente los tributarios, existen otros mecanismos como transferencia tecnológica y venta de servicios ambientales.

El cuadro anterior incorpora elementos importantes con relación a las diferencias entre las unidades sociales y los incentivos que motivan su participación en los procesos de desarrollo territorial, se destacan los plazos de respuesta que se requieren para que las acciones sean eficientes y lograr un involucramiento de los actores en los distintos niveles.

7.2 Necesidades de las intervenciones territoriales con base en la problemática y considerando los corredores económico sociales

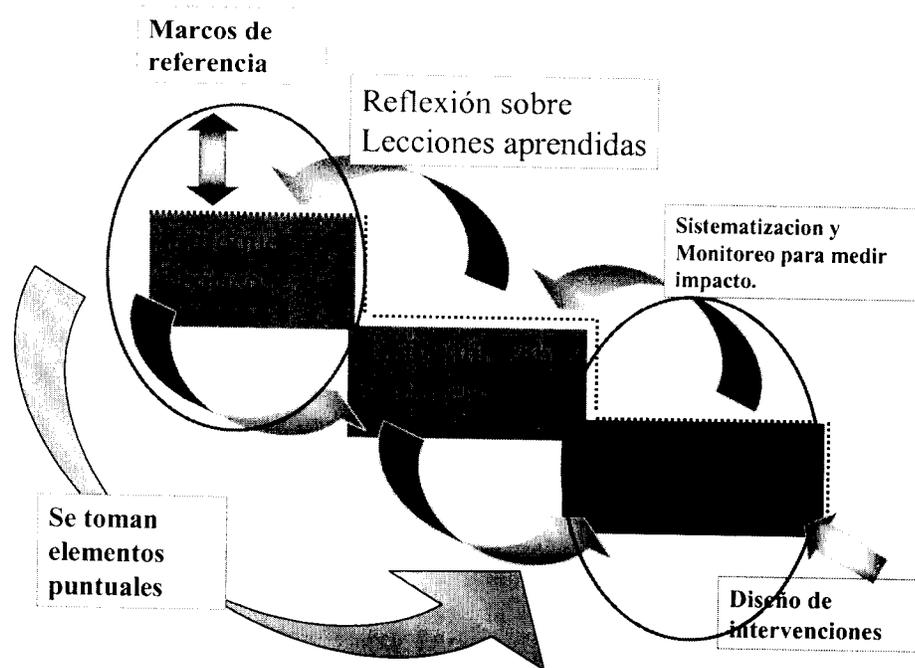
Para implementar un modelo que genere cambios, las intervenciones deben tener dos

características. La primera es que no deben ser una sumatoria o lista de una serie de actividades que se repiten (árbol de navidad), sino ser procesos replicables. La segunda es que deben generarse prioridades que definan estratégicamente como intervenir para generar efectos demostrativos que masifiquen o multipliquen la experiencia.

Es necesario e indispensable analizar los elementos que permitan seleccionar estratégicamente zonas de intervención que en el corto plazo sean capaces de demostrar tres aspectos:

- Las posibilidades de relacionar los espacios rurales y urbanos mediante la venta de servicios ambientales y fomento de la economía local.
- La reducción de riesgos a través del mejor manejo de las cuencas altas y reducir así su impacto en los niveles de inundación y sedimentación a nivel de cuencas bajas.
- La construcción de conectividad estratégica entre el corredor vial principal y las zonas aledañas para garantizar flujos de mercaderías y bienes.

Estos elementos se plantean como aspectos claves para disminuir el porcentaje de migración del sector rural hacia el sector urbano, mejoramiento de la calidad de vida que implicaba la disminución de la miseria y la vulnerabilidad. La experiencia de los proyectos hasta la fecha es que si no se logra integrar de forma paralela estos tres elementos, es muy difícil lograr mejor manejo de los recursos naturales. Hasta la fecha la mayor parte



de las intervenciones han ignorado o no han coordinado apropiadamente las interconexiones con la generación de valor agregado e ingreso.

7.3 Monitoreo del impacto, no medir solamente el cumplimiento de actividades y de metas

El proceso de sistematización y monitoreo de los corredores debe garantizar el aprendizaje de experiencias y no solamente el cumplimiento de metas. Existe una experiencia de monitoreo de impacto de proyectos que ha sido implementada para medir impactos en producción, productividad, ingreso, actitudes, cambios de comportamiento, adopción y aprendizaje de conceptos y participación que ofrecen metodologías que permitirán medir el impacto. Esquemáticamente se espera que este proceso se dé de la forma siguiente: (ver cuadro en parte superior de la página)

La estrategia de enfoque territorial, basada en los corredores económicos, con enfoque multiactores y multiniveles responde a la necesidad de superar los enfoques tradicionales sectoriales y lograr a nivel de los territorios que el corredor y el agua se transformen en elementos vitales para lograr el desarrollo sostenible. Considerando que una experiencia inicial permite brindar lecciones

aprendidas si el proceso es adecuadamente sistematizado. El marco de aprendizaje debería garantizar que el capital humano de los diversos niveles participe en el proceso y, mediante ello, se logra a corto plazo cambios de actitud y cumplimiento de metas que a largo plazo se reflejaran en cambios de comportamiento. Un elemento de vital importancia es que es la necesidad de superar las estrategias tradicionales de los proyectos en torno a los temas de capacitación, formación de los técnicos, capacidades locales y otros que normalmente se sobredimensionan al diseñar una intervención.

8. ¿Dónde está la diferencia entre una estrategia de enfoque territorial y una de desarrollo rural?

Una estrategia de enfoque territorial fundamentada en el concepto de corredor económico supone que las regiones (territorios) continúan basando su desarrollo en la disponibilidad de recursos naturales, humanos y físicos, pero que, a la vez, requiere de la adopción de un enfoque que garantice pasar de la visión a la acción a través de un proceso de desarrollo participativo, integral (agrícola y no agrícola) y descentralizado.

Una visión de corredor en términos operativos requiere considerar una estructura como la que se plantea a continuación:

- ❑ Es un espacio geográfico entre dos puntos de concentración territorial normalmente urbano.
- ❑ Se definen polígonos de intervención estratégica en temas transversales, es decir, zonas donde se resuelven temas estratégicos como desechos, generación de agua y seguridad. Claro está que normalmente los polígonos de desechos están cerca de las áreas urbanas, los de generación de agua en las cuencas altas y los de seguridad normalmente se dispersan según las condiciones.
- ❑ Nodos de promoción que normalmente están asociados a instancias ya existentes que pueden garantizar un proceso transparente, gobernable y sostenible de activación del corredor.
- ❑ Las zonas de inversión para el desarrollo (ZID) que son territorios cuyas ventajas comparativas permitirían generar valor que se disperse como efecto a todo el territorio sin generar expectativas de ser polos de atracción de población. Estas zonas requieren disponer de un régimen especial que promueva la inversión, considerando el adecuado uso del territorio y no una ocupación desordenada.
- ❑ Alianzas operativas gobierno-sociedad civil-sector privado promovidas y motivadas mediante el funcionamiento de una Corporación del Corredor.
- ❑ El establecimiento de los "Nodos de Promoción" mediante una adecuada y oportuna alianza con diversos actores; permite generar credibilidad, efecto demostrativo y acciones de formación.
- ❑ Sobre la base de los trabajos desarrollados se puede articular la formación de capital humano y social con las actividades tradicionalmente desarrolladas en el Nodo.

Centrarse en algunos corredores que inicien en ciudades importantes (como ciudad madre) permite comenzar a integrar problemas generalizados en los países como la violencia

y la migración. La necesidad de mostrar resultados a corto plazo hace que las instituciones claves y los proyectos no pretendan trabajar en todos los países o a nivel nacional, es necesario garantizar el desarrollo del corredor basándose fundamentalmente en la formación de capital humano y social, la promoción del uso adecuado de los recursos e infraestructura (incluyendo agua, desechos y energía) la integración de actores en procesos de desarrollo mediante el fortalecimiento de medios para incrementar ingresos. Este enfoque permitiría sistematizar experiencias de tamaños manejables, generando resultados concretos a corto plazo con el objetivo de formular políticas innovativas y, además, procesos replicables.

La selección de corredores estratégicos es vital para que las actividades iniciales se conviertan en eje de coordinación y formación que permitan definir los elementos centrales que funcionan en la práctica, aprovechar los potenciales y dinamizar los procesos en otras áreas, basándose fundamentalmente en la formación de capital humano y social.

Por lo tanto, al implantar un corredor se facilita lo siguiente:

- ❑ Atraer atención internacional.
- ❑ Formar capital humano.
- ❑ Inversión en acciones de trabajo aplicado.
- ❑ Dinamismo económico.

El planteamiento ofrece lograr un impacto integrador a corto plazo, sin perder la visión de largo plazo mediante:

- ❑ Una visión integral urbano-rural que reactive la economía rural sin una visión paternalista.
- ❑ No es un proyecto, es un proceso territorial, asociando la ciudad capital con un entorno que tiene potencial económico, turístico, productivo, de generación de agua, etc.
- ❑ Posibilidades de atraer cooperación e inversión internacional.
- ❑ Los resultados de los trabajos que se desarrollen en el corredor pueden ser sistematizados y utilizados por el gobierno y otros actores para hacer réplicas de la experiencia.

9. Conclusión: lecciones aprendidas para un enfoque básico

Para la implementación es necesario que los actores vinculados a la promoción del desarrollo retomen el territorio como unidad de análisis para diseñar las intervenciones en desarrollo sostenible. En ese sentido se recomiendan ocho elementos operativos que permiten pasar de la visión a la acción y que son considerados básicos en la definición de los corredores como ejes del desarrollo:

El elemento central que determina en gran parte la cobertura y magnitud de las intervenciones consiste en la selección apropiada de un corredor estratégico, sea cual sea el nivel en que se esté trabajando (cuena, país, región). Se considera vital comenzar a considerar intervenir en un corredor en función de los objetivos de promover el crecimiento, la equidad y la sostenibilidad. Por lo tanto, si el enfoque es reactivar zonas pobres, se seleccionarán corredores que conecten con el mercado y garanticen un proceso adecuado de inserción mediante la habilitación de servicios. Si el objetivo es el manejo y la mejora de flujos migratorios en un territorio, es necesario intervenir en revertir su situación de polos de expulsión a zonas de inversión. Si la intervención es nacional, uno de los elementos prioritarios para determinar la forma de activar la relación del agua con la ocupación del territorio mediante la negociación de servicios ambientales.

Una de las preguntas normales de todos los equipos de campo cuando se habla de trabajar desde abajo con los actores locales, es realmente saber ¿Con qué actores vamos a trabajar? En la visión más tradicional de participación, se busca que todos ellos se involucren en el proceso, la experiencia reciente de varias instituciones demuestra que en función de las prioridades y objetivos debe hacerse un inventario que priorice aquellos actores vinculados estrechamente al enfoque del corredor y a ello se le llama "selección de actores claves".

Si se tiene seleccionado el territorio e identificados los actores, la lógica de activación de un corredor es lograr pasar al proceso de planificación participativa, la base de este trabajo debe ser que las actividades respondan a la problemática. Ese aspecto es mucho más complejo que llevar a cabo un simple

taller donde se identifiquen problemas. Para evitar el síndrome de desarrollar iniciativas desarticuladas como "árbol de navidad", se debe lograr un proceso de interacción con la comunidad que busque un acercamiento de los agentes del desarrollo o la corporación del corredor mediante el involucramiento de los técnicos en sus actividades cotidianas, pues es en ese contexto donde se logra que los actores claves exterioricen de forma aplicada la problemática.

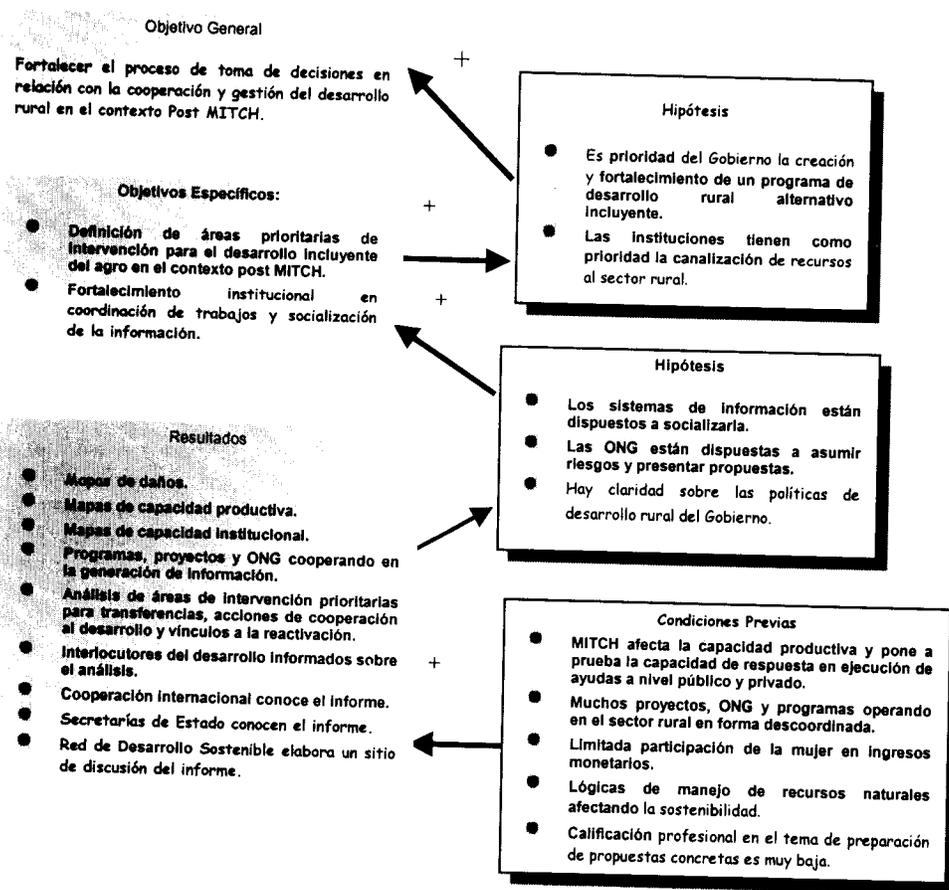
Una vez identificado el territorio, los actores y un conjunto de actividades con base en la problemática, el punto central es cómo lograr un verdadero impacto operando a todos los niveles y considerando que lo que se busca es el manejo del territorio como un proceso a largo plazo. La experiencia aplicada de varios proyectos, demuestra que cualquier actor esta dispuesto a participar en los procesos si la iniciativa o los agentes del desarrollo logran de forma clara, transparente y oportuna diseñar "estímulos e incentivos" que garanticen su participación; principalmente que permitan garantizar que a todos los niveles se definan de tal forma que respondan a las necesidades del actor en los plazos que éste necesita, no en función de los tiempos de un proyecto o un período político.

Aunque los estímulos estén bien diseñados, el impacto para las comunidades es concreto si es visible, evidentemente, esto obliga a concentrar las actividades en algunos nodos estratégicos con el fin de lograr cambios en un período relativamente corto y, con base en ello, desarrollar un proceso de enseñanza aprendizaje que garantizará el efecto multiplicador del conocimiento adquirido por los actores locales, pero, al mismo tiempo, el efecto demostrativo de la concentración de actividades.

De nada serviría este enfoque si no logramos que las instituciones viables, capaces de aprender e innovar se involucren en el proceso. El objetivo de esta acción es darle continuidad al enfoque del corredor, en este caso la coordinación con otros agentes del desarrollo a nivel local puede ser un factor que no funcione de forma homogénea. Existen casos donde la política de las instituciones o proyectos garantiza apoyar coordinación, pero también hay otras donde, debido a la poca capacidad de aprendizaje, falta de

Anexo No. 1

Lógica de análisis (comenzar a leer por condiciones previas)



aceptación de la crítica y poco nivel de intercambio, será muy difícil lograr acciones; aquí funcionará adecuadamente un marco legal que priorice la negociación con la corporación del corredor.

Es necesario que dentro del corredor las instancias educativas y aquellas vinculadas a la formación no formal logren aportar elementos formativos para transferir una visión del corredor y, al mismo tiempo, formar actores capaces y motivados para promoverlo.

Finalmente, uno de los elementos centrales del enfoque es el reto de lograr adaptar los lenguajes técnicos y, principalmente, la jerga "planificadora" en un conjunto de materiales que garanticen formar técnicos y pobladores mediante un proceso amigable. Esa producción de materiales no debe desconocer los conceptos, pero debe adaptarlos a audien-

cias y clientelas con características muy particulares como mujeres, niños, técnicos, etc.

En síntesis, un elemento central de la visión del corredor es fortalecer su operación a varios niveles y con múltiples actores, pero los ocho elementos planteados garantizan que el enfoque operativo sea concreto y que se traduzca en una visión territorial que facilita y promueve cambios de comportamiento y actitud a corto plazo y un enfoque de sostenibilidad ambiental, social y económica a largo plazo.