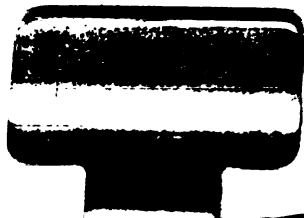


IICA



/// LINEAMIENTOS DE POLITICA Y ESTRATEGIA
PARA EL DESARROLLO RURAL
EN HONDURAS

OFICINA DEL IICA EN HONDURAS



IICA



LINEAMIENTOS DE POLITICA Y ESTRATEGIA

PARA EL DESARROLLO RURAL

EN HONDURAS

**PROYECTO DE COOPERACION PARA FORTALECER LA CAPACIDAD DEL
SECTOR PUBLICO EN LA DIRECCION Y COORDINACION DEL
DESARROLLO RURAL**

MAYO DE 1990

OFICINA DEL IICA EN HONDURAS

BV 01711

IICT
J. J.
AI/HU.9 ... 2.

00001572

**PROYECTO DE COOPERACION TECNICA PARA FORTALECER LA CAPACIDAD
INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO EN LA DIRECCION Y
COORDINACION DEL DESARROLLO RURAL**

ENTIDADES PARTICIPANTES

SECRETARIA DE PLANIFICACION, COORDINACION Y PRESUPUESTO

SECRETARIA DE RECURSOS NATURALES

SECRETARIA DE GOBERNACION Y JUSTICIA

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

SECRETARIA DE SALUD PUBLICA

INSTITUTO NACIONAL AGRARIO

COOPERACION SUIZA AL DESARROLLO

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de postgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y las nuevas necesidades del Hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA los de estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 29 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una extendida presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 12 Países Observadores, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar importantes recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del Hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1991, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y el fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional.

Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco áreas fundamentales que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercialización y Agroindustria y Sanidad Vegetal y Salud Animal.

Estas áreas de acción expresan, de manera simultánea, las necesidades y prioridades fijadas por los mismos países miembros y los ámbitos de trabajos en los que el IICA concentra sus esfuerzos y su capacidad técnica, tanto desde el punto de vista de sus recursos humanos y financieros como de su relación con otros organismos internacionales.

CONTENIDO

| | PAGINA |
|--|-----------|
| PRESENTACION | i |
| EQUIPO TECNICO INTERINSTITUCIONAL | ii |
| INTRODUCCION | 1 |
| MARCO DE REFERENCIA. | 4 |
| 1.1 La Problemática del Desarrollo Rural en Honduras. | 4 |
| 1.2 La importancia del Sector Rural en Honduras. | 7 |
| 1.3 Síntesis de la Experiencia Hondureña en Desarrollo Rural. | 8 |
| 1.4 La Política de Desarrollo Rural en el Marco del Plan Nacional de Desarrollo. | 12 |
| ELEMENTOS DE DIAGNOSTICO. | 16 |
| 2.1 La Dimensión del Problema de la Pobreza Rural. | 16 |
| 2.2 Causas y Características del Problema. | 18 |
| 2.2.1 Insuficiente accesibilidad de la Población Rural Pobre a los Medios y Recursos Productivos. | 18 |
| 2.2.2 Insuficiente accesibilidad de los pobres rurales a los servicios sociales básicos de buena calidad. | 20 |
| 2.2.3 Falta de oportunidad por parte de la población en la toma de decisiones en las diferentes instancias del gobierno. | 21 |
| 2.2.4 Falta de coordinación e integración institucional. | 22 |

| | PAGINA |
|--|-----------|
| 2.3 Consecuencias. | 22 |
| III OBJETIVOS Y ESTRATEGIA. | 29 |
| 3.1 Objetivos. | 29 |
| 3.1.1 Fortalecimiento bases económicas de la población. | 29 |
| 3.1.2 Fortalecimiento bases sociales. | 30 |
| 3.1.3 Fortalecimiento bases de participación. | 30 |
| 3.2 Ambito de la Estrategia. | 31 |
| 3.2.1 Ampliación de la base productiva de la población rural pobre. | 31 |
| 3.2.2 Fortalecimiento del Sector Social de la Economía Rural. | 32 |
| 3.2.3 Fortalecimiento de la Organización y Gobiernos Locales. | 34 |
| 3.2.4 Descentralización Territorial de la Administración Pública. | 34 |
| 3.3 Estrategia Operativa. | 35 |
| 3.3.1 Definición de prioridades para selección de áreas y concentración de acciones. | 35 |
| 3.3.2 Definición y secuencia de las políticas de mayor viabilidad | 36 |
| 3.3.3 Desconcentración e integración de las funciones públicas. | 37 |

| | PAGINA | |
|-----------|--|-----------|
| 3.3.4 | Diseño de un esquema institucional. | 38 |
| 3.3.5 | La Coordinación Inter-institucional y Privada. | 39 |
| 3.3.6 | Disponibilidad Presupuestaria. | 40 |
| 3.3.7 | Determinación de Criterios de Gradualidad. | 42 |
| IV | PROPUESTA DE LINEAMIENTOS DE POLITICA. | 44 |
| | Objetivo General 1: Recursos Productivos. | 44 |
| | Objetivo Especifico 1.1: Transformación Agraria. | 44 |
| | Objetivo Especifico 1.2: Recursos Forestales. | 48 |
| | Objetivo Especifico 1.3: Recursos Hidrobiológicos. | 51 |
| | Objetivo Especifico 1.4: Recurso Agua. | 52 |
| | Objetivo Especifico 1.5: Servicios de Apoyo a la Producción. | 54 |
| | Objetivo Especifico 1.6: Empleo e Ingreso. | 64 |
| | Objetivo General 2: Servicios Sociales Básicos. | 66 |
| | Objetivo Especifico 2.1: Educación. | 66 |
| | Objetivo Especifico 2.2: Salud. | 76 |
| | Objetivo Especifico 2.3: Vivienda. | 80 |
| | Objetivo Especifico 2.4: Carreteras y Transporte. | 83 |
| | Objetivo Especifico 2.5: Comunicaciones. | 86 |

PAGINA

| | |
|--|----|
| Objetivo General 3: Organización y Participación. | 88 |
| Objetivo Específico 3.1: Participación. | 88 |
| Objetivo Específico 3.2: Organización de la Población. | 91 |

ANEXO

GLOSARIO.

RESOLUCION.

PRESENTACION

Los suscritos integrantes del Equipo Técnico Interinstitucional (ETI), responsables de la ejecución del "Proyecto de Cooperación para el Fortalecimiento del Sector Público en la Dirección y Coordinación del Desarrollo Rural" (PROPODER), cumplen con la obligación de someter a la consideración y respectiva aprobación de los honorables miembros del Comité de Decisión del PROPODER, el documento: "LINEAMIENTOS DE POLITICA Y ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO RURAL EN HONDURAS"; contentivo de las orientaciones que el Gobierno de la República debe asumir en la gestión y dirección del desarrollo rural en el país.

Los lineamientos aquí presentados constituyen la primera etapa de las metas establecidas en el PROPODER, cuya sanción es necesaria para continuar atendiendo las siguientes tareas relacionadas con la elaboración de una propuesta de reordenamiento institucional y las metodologías e instrumentos específicos que permitirán operativizar las orientaciones de política establecidas.

Consideramos importante señalar que el proceso metodológico utilizado en la generación de las propuestas aquí contenidas, se basó en la consulta y participación a los distintos actores que intervinieron en el desarrollo rural, bajo el criterio que la concertación, constituye la base de sustentación de todo proceso de desarrollo.

En la elaboración de los lineamientos aquí presentados, se contó con el apoyo técnico y financiero del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Cooperación Suiza al Desarrollo (COSUDE).

EQUIPO TECNICO INTERINSTITUCIONAL

Ernesto Gálvez
Sociólogo Rural M.S.

Coordinador del Proyecto
Secretaría de Planificación,
Coordinación y Presupuesto
SECPLAN.

Ana Cristina Padgett
Economista - M.A.
Administración Agropecuaria.

Contraparte Nacional
Secretaría de Recursos
Naturales.

Javier Suazo
Economista
M.S. Política Económica

Contraparte Nacional
Instituto Nacional Agrario
INA.

Doris García
Trabajadora Social M.S.

Contraparte Nacional
Secretaría de Gobernación y
Justicia.

Sandra Ferrari
Licenciada Administración
Pública.

Contraparte Nacional
Secretaría de Educación
Pública.

Roberto Valladares
Médico.

Contraparte Nacional
Secretaría de Salud Pública.

Edwin Rodriguez
Ingeniero Agrónomo M.S.

Asesor Nacional
Cooperación Suiza al Desarrollo
COSUDE.

Jaime Isaza
Ingeniero Agrónomo PhD.

Asesor Internacional
Especialista en Desarrollo
Rural.
Instituto Interamericano de
Cooperación para la Agricultura
IICA.

INTRODUCCION

El Proyecto de Fortalecimiento del Sector Público en la Dirección y Coordinación del Desarrollo Rural (PROPODER), al analizar la problemática que sirvió de marco de referencia en su diseño original, concluye que si bien existe en el país una serie de "políticas y estrategias que tienen relación con el área rural, éstas se expresan más bien en el ámbito sectorial, sin llegar a configurar un marco de orientación global y articulado que vincule el desarrollo rural con el marco de desarrollo regional y nacional, haciendo evidente "la ausencia de lineamientos de política y estrategia específicos para orientar el proceso" ¹/.

El presente documento de Lineamientos de Política y Estrategia para el Desarrollo Rural en Honduras pretende llenar el vacío existente a que se hace referencia, presentando las orientaciones que deben servir como marco de decisión de las futuras acciones de gobierno, que no sólo integre la función pública directa en el proceso del desarrollo rural, sino que también vincule esa función con las instancias privadas que participan en el proceso y, fundamentalmente, con la población rural organizada.

Se parte del reconocimiento de la importancia que tiene y que seguirá teniendo en el país el sector rural, debido a que concentra la mayor parte de la población hondureña, que contribuye mayoritariamente al sostenimiento de la economía nacional y cuenta con el mayor potencial aprovechable de recursos actuales y potenciales de Honduras.

Por otro lado, también se reconoce la complejidad de la problemática que tiene postrada, en los niveles más profundos de pobreza, a la mayor parte de esa población y cuyas consecuencias trascienden el ámbito, rural para internarse en los medios urbanos, y del país en general.

¹ SECPLAN. Proyecto de Cooperación Técnica para Fortalecer la Capacidad Institucional del Sector Público en la Dirección y Coordinación del Desarrollo Rural. Tegucigalpa. Febrero, 1988 p.7.

El énfasis de la estrategia y lineamientos se orienta a ordenar la acción estatal para que, junto con las organizaciones locales, las instituciones privadas de desarrollo y la cooperación internacional, se integren los esfuerzos orientados a enfrentar las causales que provocan la pobreza rural, generando un proceso dinámico, que no sólo asegure la creación de riqueza nacional sino también, sienta las bases para el fortalecimiento y ampliación de una estructura socioeconómica más equilibrada y justa, como sustento de una auténtica democracia.

Es importante señalar que las orientaciones contenidas en la estrategia y lineamientos de política son resultado de un proceso sistemático de consulta, reflexión e investigación que se ha dado durante más de un año de trabajo. La participación de los sectores directamente involucrados en el esfuerzo de desarrollo rural: campesinos, grupos étnicos, empresarios, organizaciones privadas de desarrollo, técnicos y representantes de instituciones públicas incluyendo ejecutivos de los proyectos de desarrollo rural, ha sido efectiva en el marco de talleres generales y específicos que representa un marco novedoso y práctico de hacer planificación para el desarrollo. Adicionalmente, la experiencia institucional pública y el análisis profesional de la temática ha sido posible a través del trabajo de un Grupo Técnico Interinstitucional e Interdisciplinario que ha concluido todo el proceso hasta culminar con este documento que constituye el final de la primera etapa del Proyecto PROPODER.

La conclusión general derivada del proceso descrito anteriormente, consiste en la necesidad impostergable de construir una voluntad política que, utilizando este marco orientador, tome decisiones inmediatas para viabilizar las acciones dirigidas a superar la problemática rural.

En este sentido es importante mencionar que también existe un marco internacional favorable al impulso de políticas de Desarrollo Rural. La Junta Interamericana de Agricultura ha puesto en marcha el "Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe" (PLANALC) en el cual se introduce el Programa de Promoción Campesina y Desarrollo Rural, como política diferenciada en favor del campesinado, entre otros ²/.

Por otro lado, existen en la actualidad programas y proyectos apoyados por diversas agencias de cooperación internacional, además de las negociaciones que están en proceso.

² IICA. Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe. Documento Principal, San José, Costa Rica 1989. págs. 128-129.

Pero fundamentalmente, el Estado hondureño debe tener establecida una plataforma conceptual, metodológica y operativa que ordene, racionalice y haga efectivo el proceso de desarrollo rural en Honduras. La generación de ese marco de orientación es la tarea del PROPODER, cuya primera fase: Lineamientos y estrategia, están contenidos en el presente documento.

I. MARCO DE REFERENCIA

1.1 La Problemática del Desarrollo Rural en Honduras.

Al momento de presentar esta Propuesta de Lineamientos de Política y Estrategia para el Desarrollo Rural, el contexto de crisis en que se desenvuelve la sociedad y la economía nacional, hace que el conjunto de problemas que afectan al sector rural, en especial la pobreza, se manifiesten con mayor dureza. En el orden más general se expone a continuación una serie de aspectos que han obstaculizado la consecución de los propósitos finales del desarrollo rural:

- El análisis centrado en las manifestaciones más inmediatas y no en las causas que originan la problemática, ha conducido a distorsiones en la concepción del problema.
- La aplicación de criterios coyunturales o políticos para seleccionar las áreas de aplicación de los proyectos, ha dejado a un lado el uso de indicadores que permitan jerarquizar y justificar la inversión de recursos, cada vez más escasos.
- La formulación de propuestas de solución generadas desde una percepción externa, sin la necesaria participación de los beneficiarios, ha reducido en varios casos las posibilidades de éxito.
- La ausencia de definiciones para buscar en la organización de los beneficiarios el interlocutor permanente de la acción gubernamental, ha hecho que en múltiples ocasiones, la tarea tome matices paternalistas y asistencialistas que impiden una dinámica de desarrollo que, trascendiendo los límites cronológicos de los proyectos, se inserten en una dinámica permanente y sostenida con la propia gestión de los beneficiarios.
- El uso de ofertas técnicas inadecuadas a las condiciones particulares de producción campesina han incidido igualmente en los niveles de impacto.
- La ausencia de mecanismos de coordinación interinstitucional, que permitan unificar conceptual y metodológicamente el proceso y eviten la duplicación de esfuerzos y el desperdicio de recursos, ha incidido también en los logros de los propósitos finales.

- La ausencia de procedimientos claros que articulen el desarrollo rural a una estrategia de desarrollo regional en el marco del desarrollo nacional, ha hecho que se creen "fragmentos de desarrollo" que no han alcanzado a insertarse con ventaja en una tónica regional y nacional.

A partir de los problemas anteriormente señalados, se deriva una serie de dificultades que se expresan en última instancia en los niveles de eficiencia y eficacia de los programas y proyectos que se ejecutan. Una ligera recapitulación de dichos problemas y carencias permite observar:

- Diversidad de marcos analíticos para la interpretación del problema, lo que a su vez conduce a diversas concepciones sobre los factores causales y las medidas de solución.
- Debilidad de negociación del país frente a los organismos de cooperación técnica y financiera que auspician la ejecución de programas y proyectos de desarrollo rural. La ausencia de una postura nacional al respecto, ha hecho que el "vacío" en la orientación sea llenado por la iniciativa externa la cual, si bien es cierto ha tenido como referente la problemática rural, ha asumido su solución desde diversas perspectivas, planteando énfasis y prioridades según ha sido su particular forma de interpretar los problemas y según sea su forma de asignar prioridades en el marco del desarrollo nacional.
- Multiplicidad de enfoques conceptuales y metodológicos que configuran diversidad de universos operativos, que no acaban de articularse a una estrategia nacional de desarrollo. En consecuencia, los programas y proyectos formulados, o en ejecución, ofrecen un panorama conceptual y metodológico totalmente fragmentado sin vínculo con las estrategias de desarrollo nacional.
- Deficiencia organizativa institucional con las consiguientes secuelas de desperdicio de recursos y duplicación de funciones, produciendo en varios casos la hipertrofia de los aparatos institucionales sectoriales que, abandonando o descuidando su función técnica específica, han tenido que asumir funciones asignadas a otros órganos institucionales.

- Diversidad de concepciones e implementación de mecanismos de operación de las funciones administrativas básicas, tales como programación, seguimiento, evaluación, validación, capacitación y gestión financiera, limitando las posibilidades de control del proceso, restringiendo la oportunidad en la toma de decisiones y dificultando la asignación y manejo de recursos.
- Incompatibilidades de diverso orden entre las políticas macro y los requerimientos específicos del desarrollo rural, provocando que muchos de los efectos deseados sean neutralizados por un contexto poco propicio a su consecución.

Los obstáculos y dificultades señalados se han constituido en un freno al desarrollo rural produciendo las secuelas propias del subdesarrollo, manifestadas principalmente por los altos grados de pobreza que sufre la población rural. Muchos han sido los esfuerzos realizados en pro de un desarrollo económico nacional que incorpore el desarrollo rural como estrategia para superar la difícil situación de los pobladores rurales. La verdad es que, a pesar de los esfuerzos realizados, en vez de alcanzar una solución, el problema de la pobreza se agudiza aún más.

Es evidente que se hace necesario adelantar estrategias diferenciadas que interpreten y traten el fenómeno de la pobreza en su verdadera dimensión. Hasta el presente la pobreza rural en nuestro medio ha tenido diferentes conceptualizaciones, lo que ha determinado para su abordaje, diferentes enfoques. Generalmente se ha aceptado la pobreza como el resultado de un bajo ingreso, en consecuencia, son comunes las estrategias que enfatizan los aspectos económicos. No obstante en la actualidad, los indicadores correspondientes muestran un estado avanzado de postración de la población rural pobre. Es necesario cambiar el concepto de pobreza considerando que esta se expresa en una serie de necesidades que se deben satisfacer pero que no son necesariamente dependientes del ingreso.

En este orden de ideas se propone como concepto de pobreza rural, el estado en el cual las personas y las familias del campo no disponen de los medios adecuados, ni de la capacidad de utilizarlos para

cubrir sus necesidades básicas: alimentación, salud, educación y vivienda y otro tipo de necesidades humanas que toda persona tiene derecho a satisfacer: participación, identidad, creación, libertad, afecto, protección y entendimiento.

Esta amplia definición conlleva el propósito de no reducir el problema, a superar las limitaciones en cuanto a la satisfacción de las llamadas necesidades básicas para el desarrollo normal del individuo o grupo social como lo son: Una alimentación suficiente y balanceada, una vivienda decorosa, un vestuario normal y el acceso a los servicios de salud y educación, sino también a incorporar otras variables que, sin ser básicas, también forman parte del conjunto de las necesidades humanas. Se hace referencia a la recreación, la identidad como persona o grupo social y, fundamentalmente, a la participación dentro de su organización o comunidad, o frente a la sociedad regional o nacional.

Un análisis de la abundante problemática subyacente, en los aspectos anteriormente señalados, llevará a concluir, no solamente en la notoria ausencia de lineamientos de política específicos para el desarrollo rural y de un adecuado marco institucional, sino también, en la necesidad de considerar las principales causas generadoras de la pobreza rural en nuestro medio, que permitan una sólida sustentación de las acciones a realizar para el logro de un desarrollo congruente con las necesidades de la población rural.

1.2 La Importancia del Sector Rural en Honduras.

A pesar que la tendencia histórica del país se orienta a una disminución porcentual de la población rural con respecto a la urbana, el Censo Nacional de Población de 1988 indica que, a la fecha, un 60% de los habitantes del país es rural, es decir, que viven en asentamientos humanos menores de 2,000 habitantes. En 1974 ese porcentaje era del 68.6%. De los 31,235 asentamientos humanos existentes en el país, 27,397 (88%) son caseríos cuyo número no sobrepasa los 100 habitantes y 3,725 (10%) son asentamientos poblacionales que oscilan entre 100 y 2000 habitantes.

Otro indicador de la importancia de la ruralidad es que más de la mitad de la Población Económicamente Activa (PEA) está ubicada en el área rural (58%); ello explica el hecho de que la agricultura contribuye en un 30% a la formación del Producto Interno Bruto (PIB) y aporta dos

terceras partes de los ingresos derivados de las exportaciones. Del total del espacio territorial un 38% tiene potencial agrícola (4.3 millones de hectáreas) y un 60% es de vocación forestal (7.4 millones de hectáreas). El último Censo Nacional Agropecuario de 1974 registraba una área en finca de 2.6 millones de hectáreas con un total de 195.341 fincas, lo cual indicaba que para ese año, existía una finca por cada 15 personas como promedio nacional.

Pero a pesar de todas esas características que ubican al sector rural como poseedor de una gran potencial de desarrollo, la realidad objetiva indica la existencia de una aguda crisis socio-económica, misma que se expresa con mayor crudeza en las bajas condiciones de vida de alrededor de las cuatro quintas partes de los habitantes rurales.

1.3 Síntesis de la Experiencia Hondureña en Desarrollo Rural.

Honduras, como parte del concierto mundial de naciones, ha sido influenciada por distintas políticas de desarrollo que buscan resolver la problemática socio-económica. El Estado hondureño, a partir de los años 50's impulsó los programas y proyectos basados en el enfoque del desarrollo de la comunidad que, sin llegar a ser una política explícitamente definida, constituyó un esfuerzo orientado a organizar a la población en función de resolver problemas de carácter comunal, a la par que se le asignaba una considerable importancia al componente de la tecnología moderna para mejorar la productividad agrícola, sobre todo de exportación.

Interpretaciones globales hechas en América Latina alrededor de la política de desarrollo de la comunidad, sostienen que dicho enfoque no se proponía afectar los esquemas de apropiación de tierra y capital; las estructuras de poder locales, controladas generalmente por reducidos núcleos propietarios, eran una traba decisiva para los objetivos planteados al nivel económico y de organización social ³/.

En Honduras las acciones de desarrollo de la comunidad no tuvieron el énfasis que observó en otros países del tercer mundo, pero sí puede afirmarse que se experimentó un considerable auge en la organización social de sus

³ Osvaldo Barsky, Et. Al. Políticas Agrarias. Colonización y Desarrollo Rural. OEA. Ediciones CEPLAES. Quito-Ecuador, 1982. p.21.

comunidades -sobre todo rurales- que intentaban resolver problemas comunes generalmente ligados al aprovisionamiento de servicios públicos básicos. Por doquier se constituyeron los llamados Patronatos de Desarrollo Comunales, órganos de representación comunitaria que en buena medida fueron dirigidos únicamente a la solución de demandas de carácter comunal.

Pero estos esfuerzos fueron siendo insuficientes al ir apareciendo demandas de carácter estructural como la presión de los campesinos por la posesión de la tierra. A raíz de este fenómeno -inédito en la historia del país- unido a una coyuntura internacional favorable como lo fue la Alianza para el Progreso, surge la política de reforma agraria expresada en una Ley emitida en 1963 la cual, debido a una abrupta ruptura en el orden constitucional no fue aplicada en toda la década de los años 60's.

No fue sino hasta 1972, y precisamente a raíz de otra alteración en la legalidad institucional, que se inicia un proceso de reforma agraria, primero a través de un Decreto transitorio N° 8 y posteriormente el Decreto 170 del 14 de enero de 1975. Sin pretender evaluar el proceso es evidente que, de las metas originalmente planteadas por el Plan Nacional de Desarrollo 1974-1979, todavía en el año de 1985, sólo se había cumplido el 40% (50,000 familias) de la población a beneficiar y el 50% (315,000 hectáreas aproximadamente) de las tierras a adjudicar.

Pero aún con las limitaciones que haya sufrido, la Reforma Agraria ha significado la generación de algunas innovaciones en la estructura económica y de relaciones sociales de la sociedad rural y nacional. Por un lado, abrió un canal de participación social de un importante sector de la población rural a través de las organizaciones que agrupan a todos los campesinos del sector reformado cuya membresía se estima en alrededor de 100,000 afiliados; por otro lado, el proceso de la Reforma Agraria ha generado un modelo de gestión empresarial campesino representado por las Cooperativas y las Empresas Asociativas, mismas que integran parte del sector social de la economía.

Por ahora las unidades de producción ligadas a la Reforma Agraria apenas significan aproximadamente el 1% del número total de fincas y poseen el 12% del área representada en fincas.

Puede afirmarse que en el logro de la relativa paz social que vive el país, la acción de la Reforma Agraria ha tenido su cuota de influencia positiva por cuanto ha

institucionalizado un mecanismo de acceso a la tierra de un considerable número de campesinos, con lo cual se contribuye a la reproducción de la economía campesina agraria, base de la actividad productiva de la gran mayoría de la población rural, contribuyendo a la seguridad alimentaria, e inclusive, a la generación de divisas por exportaciones agroindustriales.

Pero también es preciso plantear que el simple acceso a la tierra no es factor suficiente para impulsar el proceso de desarrollo rural, ya que para ello es necesario la integración de otros medios y recursos productivos, al igual que con los servicios sociales básicos y la capacitación, todo esto bajo un esquema de participación social. En los primeros años del proceso de reforma agraria se generó una dinámica con esas características, pero que con el correr del tiempo fue decayendo progresivamente.

Cabe agregar que a la fecha existen alrededor de 130,000 minifundios y que la concentración de la tierra es todavía visible: el 4% de las unidades de producción de 50 hectáreas y más, disponen del 56% de la tierra, coexistiendo con unidades menores de 5 hectáreas que, en número representan el 65% pero que sólo poseen el 9% de la tierra en fincas. Estas cifras confirman la necesidad histórica de continuar realizando acciones de reforma agraria.

A partir de 1979 el país inició la ejecución de una serie de proyectos dirigidos a las áreas con predominancia de pequeños productores independientes, que se caracteriza por ser de baja dinámica socio-productiva. Se trata de los llamados Proyectos de Desarrollo Rural Integrado (DRI) los cuales, sin estar enmarcados en una política explícita de gobierno, en la práctica han venido a constituir mecanismos de atención a la población rural considerada deprimida.

El Estado ha firmado compromisos con agencias internacionales de cooperación por un monto aproximado de 250 millones de lempiras en los últimos diez años. La ejecución de estos proyectos, cuya evaluación global aún está por hacerse, ⁴ ha permitido la generación de

⁴ Existen algunas evaluaciones parciales como: El Desarrollo Rural en América Latina. Un Estudio Comparativo de 12 Proyectos de Desarrollo Rural en Bolivia, Ecuador, Honduras y Nicaragua hecho por Andreas Schild, 1986. Estudio Comparativo de los Sistemas de Gestión de los Proyectos Multisectoriales en Honduras de Adrián Chlaefer, 1984.



una variada e interesante experiencia de desarrollo rural de carácter multisectorial que permite al gobierno rescatar muchas estrategias operativas entre las cuales podemos citar algunas de las más importantes:

- El enfoque de participación social y los eficientes mecanismos de administración financiera de los proyectos apoyados por la Cooperación Suiza al Desarrollo (DRI's YORO-MARGOAS).
- La metodología de conservación de suelos y agua generada por el Proyecto de la Región de Occidente (PRODERO) cofinanciado por BID-FIDA.
- La experiencia de coordinación institucional con la población que se ejecuta en el Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de Santa Bárbara (PRODESBA), a través de la Junta de Planificación Departamental (JUPLADE) ha permitido iniciar un interesante modelo de cogestión del desarrollo.
- El tratamiento integrado a los grupos del sector reformado en el Proyecto de Reforzamiento de la Reforma Agraria en la zona de Jamastrán, bajo el apoyo técnico y financiero de la Comunidad Económica Europea (CEE).
- La metodología del Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales aplicado en la Cuenca del Río Choluteca.
- Otras metodologías.

Pero a la vez la experiencia DRI en Honduras ha confrontado limitaciones de carácter conceptual, metodológico y operativo que han determinado que los resultados todavía no correspondan a los objetivos planteados. Entre esas limitaciones sobresalen:

- La inexistencia en el país de un marco conceptual metodológico que oriente la formulación y ejecución de los proyectos.
 - Una tradición de trabajo institucional sectorialista.
 - Un marco administrativo-financiero centralizado y burocratizado.
-

•

- Vigencia en la mayoría de los proyectos de enfoques verticalistas que no reflejan al hombre como sujeto de desarrollo.
- Aplicación de paquetes tecnológicos inapropiados.
- Ausencia, en la mayoría de los proyectos DRI, de acciones en materia de Reforma Agraria como mecanismo de acceso de la población meta al recurso tierra, recurso básico para el desarrollo rural.

Por otro lado en Honduras existen las llamadas Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD), buena parte de las cuales operan en el área rural ⁹/ generando también experiencias de desarrollo en su mayoría con población pobre. A ese respecto existen proyectos específicos que han ensayado metodologías en tópicos como: alfabetización funcional de adultos, incorporación de la mujer y joven rural, rescate de la medicina tradicional, tecnología apropiada, desarrollo de etnias autóctonas, educación y organización popular, etc.

El resumen de las estrategias de desarrollo rural aquí descritas demuestra que, a pesar de las limitaciones que cada una de ellas ha tenido en su aplicación en el contexto hondureño, se hace necesario reconocer y rescatar todos los logros obtenidos en procura de generar una propuesta de desarrollo rural a partir de la experiencia nacional, estableciendo el criterio de que, desarrollo de la comunidad, reforma agraria y las políticas de desarrollo rural integrado, son aspectos complementarios entre sí.

1.4 La Política de Desarrollo Rural en el Marco del Plan Nacional de Desarrollo.

La Estrategia de Desarrollo del Gobierno de la República (1987-1990), tiene como objetivo fundamental elevar el bienestar de la población a través de un mayor crecimiento económico y una mejor distribución del ingreso y la riqueza en un marco de fortalecimiento de la democracia y la paz. Se fundamenta además en el principio de estabilización como requisito indispensable para la reactivación de la economía del país.

* PROPODER encargó un estudio sobre ese particular: "Diagnóstico de las Organizaciones Privadas de Desarrollo" en el cual se hace una caracterización general del accionar de una muestra representativa.

Los objetivos básicos del Plan son los siguientes:

- a) Crecimiento económico sostenido.
- b) Equilibrio financiero interno y externo.
- c) Generación de empleo.
- d) Satisfacción de las necesidades vitales.
- e) Desarrollo Regional Integrado.

Las políticas para el crecimiento económico sostenido se orientan al fomento del sector exportador, con énfasis en la producción de bienes no tradicionales de exportación a través de la creación de incentivos (fiscales, monetarios, crediticios, arancelarios y otros), al capital privado y, en particular, al capital extranjero.

El logro del equilibrio financiero interno y externo comprende una serie de políticas económicas orientadas a reducir el déficit fiscal y a estabilizar el nivel de precios internos, buscando al mismo tiempo la reducción en forma gradual de la brecha externa y la estabilidad del tipo de cambio.

Las políticas de generación de empleo, entre otras, comprenden una serie de acciones tendientes a la ejecución de programas y proyectos que utilicen en forma intensiva mano de obra local; desarrollo y uso de tecnologías apropiadas a la dotación de los factores productivos del país; ampliación del programa social forestal; el apoyo al proceso de Reforma Agraria con propósitos de autoempleo y la creación del sistema nacional de empleo.

El logro del objetivo de la satisfacción de las necesidades básicas comprende la ejecución de acciones en el área de la salud, educación y cultura, vivienda, medio ambiente, promoción social y población. Se pretende ampliar y mejorar en forma gradual y progresiva, la cobertura de los servicios sociales básicos dirigidos a los grupos más vulnerables de la población; el mejoramiento de las condiciones del medio ambiente y la situación alimentaria nutricional, dando mayor prioridad a la población de alto riesgo; el afianzamiento de la identidad cultural; la reorientación de la tendencia de los asentamientos humanos y el fortalecimiento de las formas organizativas de gestión y participación de la población, en particular de la población pobre rural.

En relación al desarrollo regional integrado, se pretende atenuar los desequilibrios espaciales del desarrollo existentes en el país, relacionados con el

aprovechamiento ineficiente de los recursos naturales, crecimiento y asentamiento desequilibrado de la población, la urbanización incontrolada que presiona sobre la oferta de los servicios sociales básicos y la subutilización de la infraestructura económica y social, en la mayor parte de las zonas de menor desarrollo relativo del país.

Dentro de este marco orientador de las políticas de desarrollo nacional, los lineamientos de política y medidas propuestos para el desarrollo rural, no sólo forman parte del mismo, sino que además complementan las acciones propuestas para la consecución de los grandes objetivos nacionales.

En el caso del crecimiento económico se reconoce la importancia de la inversión privada, nacional y extranjera, para dinamizar el aparato productivo. Esto ayudaría a absorber la oferta de mano de obra campesina que se integra anualmente como semiasalariada al proceso productivo, particularmente en el caso de que esta inversión se localice en las áreas rurales.

Por otra parte, cabe agregar que las acciones del desarrollo rural coadyuvan a alcanzar el objetivo de equilibrio financiero interno y externo, dado que el apoyo y fortalecimiento de la producción de productos básicos para la población, ayuda a mantener a un ritmo aceptable el nivel de precios internos y a evitar mayores presiones sobre el tipo de cambio, al disminuir la presión sobre la obtención de divisas para cubrir la demanda de importaciones de estos bienes y de aquellos considerados no esenciales en la dieta de consumo básico de la mayor parte de la población hondureña.

Con respecto a la inversión pública, las políticas de desarrollo rural pretenden apoyar la ejecución de programas y proyectos socio-productivos con énfasis en el uso intensivo de la mano de obra local, incluyendo la ejecución del Programa de Reforma Agraria y el Sistema Social Forestal, lo cual está acorde con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

La satisfacción de las necesidades vitales de la población es una de las mayores aspiraciones que se pretende alcanzar con la política de desarrollo rural. El acceso de la población rural a los servicios sociales básicos, la seguridad alimentaria y la organización y participación social, son parte integrante de dicha política, en correspondencia con el objetivo implícito en el Plan Nacional de Desarrollo de propiciar y asegurar la debida seguridad social y política en el país.

La política de Desarrollo Regional Integrado reconoce la existencia de desequilibrios espaciales en la acción del desarrollo, al grado que pretende: identificar áreas prioritarias para las acciones en materia de Reforma Agraria; caracterizar a la población rural pobre beneficiaria de la política utilizando variables socio-económicas y culturales; y ubicar geográficamente las zonas donde se deberían ejecutar programas y proyectos de desarrollo rural integrado.

Una política diferenciada para el sector rural pobre, reconoce un papel protagónico del Estado en la consecución de los objetivos propuestos, rescatándose una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios sociales básicos y de apoyo a la producción, mediante el proceso gradual y selectivo de descentralización y desconcentración de las acciones y toma de decisiones en esta materia. Esto es complementario de los objetivos de estabilización económica y de participación social, establecidos en el Plan, aunado al reconocimiento del gobierno de la república por ejecutar una política económica acorde a las condiciones económicas, sociales y políticas que presenta la población del país, en particular la población rural pobre.



II. ELEMENTOS DE DIAGNOSTICO

2.1 La Dimensión del Problema de la Pobreza Rural.

Un estudio sobre pobreza, basado en la Encuesta continua sobre Fuerza de Trabajo en Honduras nos señala que de la población total (2,949,393 h), 2.60 millones equivalen a la población rural pobre ⁴/.

En cuanto a este sector, se identifican diferentes estratos: Pobreza, extrema pobreza y miseria según el grado de insatisfacción de sus necesidades básicas ⁷/. (Ver Cuadro página siguiente).

La miseria constituye el estrato de pobreza con mayor peso en el sector rural. Un poco más del 40% de los hogares rurales se encuentra en situación de miseria. Ello significa que 1.4 millones de personas están en condición de insatisfacción simultánea de al menos tres necesidades básicas.

Los hogares rurales en situación de pobreza extrema representan un 27.9% del total de hogares del sector. Los hogares pobres equivalen a un 19.2% del total.

En suma, los hogares rurales con grado diverso de insatisfacción de necesidades básicas representan un 88.7% de la totalidad de hogares rurales.

Asimismo, al considerar el tipo predominante de necesidades básicas insatisfechas (NBI) se determina que la carencia de servicios básicos en la vivienda, el hacinamiento y la vivienda inadecuada son los rasgos de pobreza más frecuentes en el sector rural.

⁴ Rodulio Perdomo. Pobreza, Extrema Pobreza y Miseria en Honduras. Versión Final. Encuesta Continua sobre Fuerza de Trabajo de Septiembre de 1988. Tegucigalpa, 27 de Agosto de 1989.

⁷ La Estratificación de Pobreza se realizó en función de cinco indicadores o necesidades básica: 1. Hogar que habita en vivienda inadecuada, 2. hogar en hacinamiento, 3. hogares sin servicios básicos, 4. Hogares con niños en edad escolar (7 a 12 años) que no asisten a la escuela, 5. hogares con alta carga económica.

POBREZA, EXTREMA POBREZA Y MISERIA EN HONDURAS
(HOGARES)

SECTOR RURAL

(Encuesta Continua sobre Fuerza de Trabajo: Septiembre de 1988)

| REGIONES | TOTAL HOGARES | HOGARES POBRES ** | % | HOGARES EN POB. EXTREMA | % | HOGARES EN MISERIA | % | TOTAL HOGARES CON N. B. I. * | % |
|-----------------------------|------------------|----------------------|------|----------------------------|------|-----------------------|-------|---------------------------------|------|
| REGION SUR | 58,917 | 7,749 | 13.2 | 18,819 | 31.9 | 28,290 | 48.00 | 54,858 | 93.1 |
| REGION CENTRO OCCIDENTAL | 57,460 | 11,440 | 19.9 | 13,780 | 23.9 | 23,530 | 41.0 | 51,740 | 90.0 |
| REGION NORTE | 136,165 | 25,064 | 18.4 | 37,355 | 27.4 | 59,768 | 43.9 | 122,187 | 89.7 |
| REGION LITORAL ATLANTICO | 50,619 | 10,998 | 21.7 | 13,254 | 26.1 | 19,599 | 38.7 | 43,851 | 86.6 |
| REGION NOR-OCCIDENTAL | 44,486 | 6,844 | 15.4 | 12,036 | 27.0 | 21,830 | 49.1 | 40,710 | 91.5 |
| REGION CENTRO-ORIENTAL | 82,720 | 18,240 | 22.1 | 24,160 | 29.2 | 30,080 | 36.4 | 72,480 | 87.6 |
| REGION OCCIDENTAL | 80,940 | 18,050 | 22.3 | 23,560 | 29.1 | 26,220 | 32.4 | 67,830 | 83.8 |
| TOTAL RURAL | 511,307 | 98,385 | 19.2 | 142,964 | 27.9 | 209,317 | 40.9 | 453,656 | 88.7 |

* Hogares con NBI = Hogares con una o más necesidades básicas insatisfechas.

** Un hogar pobres es aquel en que solamente se observa un indicador de necesidades básicas insatisfechas.

FUENTE: Rodulfo Perdomo. Pobreza, Extrema Pobreza y Miseria en Honduras. Versión Final. Encuesta continua sobre Fuerza de Trabajo de Septiembre de 1988. Tegucigalpa, 27 de agosto de 1989.

Por otro lado, tal como se observa en el cuadro anterior al considerar los niveles de incidencia de pobreza, extrema pobreza y miseria, en las diferentes regiones rurales, se perciben varias situaciones:

- a. En términos relativos, la región nor-occidental es la zona rural con mayor incidencia de hogares en situación de miseria: 49.1%. Le sigue la región Sur con un porcentaje de 48.0% del total de hogares en esa región.
- b. La región Sur es la región con mayor incidencia relativa de hogares en situación de pobreza extrema, con 31.9% del total de hogares. Le siguen la región Centro Oriental y la región Occidental 29.2% y 29.1% respectivamente.
- c. En términos comparativos, la región que presenta la mayor cantidad de hogares con un solo indicador de necesidades básicas insatisfechas es la región Occidental: 22.3%. En contraste, la región que menos hogares presenta con un solo indicador de NBI, es la región Sur: 13.2%.

Finalmente, el análisis global urbano-rural de la encuesta aludida anteriormente, pone de manifiesto que el 34% de la población del país se encuentra en situación de miseria y más del 90% de esos pobladores se encuentran ubicados en el sector rural, lo cual viene a constituir un indicador que viene a constatar la profundidad del problema en dicha área.

2.2 Causas y Características del Problema.

El origen de la pobreza se ha caracterizado por:

- 2.2.1. Insuficiente accesibilidad de la población rural pobre a los medios y recursos productivos.
 - a. Para 1974 los minifundistas (de 1-10 has.) representaban el 79% de las fincas, pero apenas poseían el 17% de la tierra, mientras tanto, las fincas medianas y grandes (de 50 has. y más) sólo eran el 4% de las fincas y controlaban el 56% de la tierra en fincas. Con la Ley de Reforma Agraria se realizaron esfuerzos por cambiar dicha estructura, pero dicho cambio no ha sido muy significativo. Según cifras del INA, actualmente existe una



demanda de aproximadamente 90,000 hectáreas por parte de los campesinos.

Si se considera el crecimiento vegetativo de la población (2.8% según el Censo Nacional de Población de SECPLAN, 1988) y el estancamiento del proceso de reforma agraria, tal demanda se incrementará.

- b. En cuanto al recurso forestal, los mecanismos institucionales actuales no son lo suficientemente efectivos, y no permiten una mayor participación de la población rural en el acceso, aprovechamiento y uso del recurso forestal. COHDEFOR a través de las Areas de Manejo Integrado ha realizado algunos esfuerzos, pero aún son incipientes.
- c. En cuanto al recurso agua e hidrobiológicos, no existen disposiciones legales adecuadas que tiendan al uso racional de los mismos. Ello es válido tanto a nivel central, como para los gobiernos municipales y comunidades ubicadas en zonas de explotación industrial.
- d. Los recursos financieros son exigüos, pues apenas el 15% del total de productores agrícolas reciben asistencia financiera, y ésta tiende a marginar a los pequeños productores. Situación similar se presenta para obras sociales ya que no existe una orientación lo suficientemente clara hacia los sectores menos favorecidos de la población, tendiéndose a apoyar más con las inversiones sociales y de infraestructura a aquellas áreas de mayor desarrollo relativo, a excepción de la mayoría de los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado, los cuales operan en zonas deprimidas y cuya población meta prioritaria lo constituyen los pequeños productores y pobres rurales en general.
- e. Los servicios de apoyo a la producción, principalmente la generación y promoción de tecnología apropiada, provisión de insumos, equipos y maquinaria, almacenamiento y transporte; responden a esquemas institucionales y mecanismos que

no están acorde a las necesidades de la población rural pobre.

- f. Finalmente se considera al empleo como uno de los medios al cual la población debe tener acceso para mejorar sus condiciones de vida, principalmente aquellos campesinos que carecen totalmente de tierra y que, por lo tanto, el trabajo asalariado es el medio principal para su subsistencia. Sin embargo, las condiciones de empleo no son adecuadas debido a que la estructura productiva rural no es lo suficientemente amplia y las empresas que demandan mano de obra masiva lo hacen de manera estacional, tal como ocurre en las plantaciones cañeras, cafetaleras, algodonerías, etc.; aunado a esto, el tipo de tecnología que las empresas tienden a utilizar es ahorradora de mano de obra.

Por otro lado, la conformación de la estructura productiva, se caracteriza por la no integración de todo el proceso productivo, lo que no genera valor agregado a la producción (producción-transformación-intermediación-venta) y por tanto, no crea más empleo. Actualmente la cifra de desempleo abierto asciende a 21% y el subempleo a 30%.

2.2.2

Insuficiente accesibilidad de los pobres rurales a los servicios sociales básicos de buena calidad.

- a) El área de salud se caracteriza por una baja cobertura de servicios. Se estima que aproximadamente un 40% de la población no tiene acceso a ningún tipo de servicios de salud. Dicha población está ubicadamente, fundamentalmente, en las zonas rurales.
- b) En el área educativa, la situación podría resumirse de la siguiente manera: Una baja cobertura de servicios educativos, deterioro en la calidad educativa y altos índices de deserción y repitencia en todos los niveles. El impacto negativo se observa fundamentalmente en las zonas rurales.

- c) En cuanto a la vivienda, los gobiernos se han concretado a proveer de soluciones habitacionales y a asignarlas de acuerdo a la capacidad de pago, dejando excluida a la población de más bajos recursos. Es evidente la falta de atención a las áreas rurales especialmente a la de menores ingresos. Un 78% de las necesidades habitacionales están en el área rural y sólo el 8% de las viviendas han sido construidas en esta área %/.
- d) Referido a carreteras y transporte, existe insuficiencia de caminos de acceso no sólo a zonas de mayor producción, sino fundamentalmente a las zonas rurales pobres con potencialidad productiva; asimismo, los servicios de mantenimiento de la infraestructura vial es inadecuado, así como los servicios públicos de transporte a esas zonas es deficiente e insuficiente.
- e) El área de las comunicaciones se caracteriza por una baja cobertura de los servicios: retiro progresivo de los servicios de telegrafía para sustituirlos por la telefonía rural; lentitud y deficiencia de los servicios de correos; baja cobertura de los sistemas de radio-comunicación %/.

2.2.3 Falta de oportunidad por parte de la población en la toma de decisiones en las diferentes instancias del gobierno que se reflejan en:

- a) Ausencia del sector campesino en las decisiones de poder político, lo que ha motivado que estén en desventaja en cuanto a la asignación de los medios de producción, a pesar de la existencia de un marco jurídico vigente que permita la planificación de acciones con la

• **CONSUPLANE. Lineamientos Estratégicos para el Período 1987-1990.**

• **CONSUPLANE. Lineamientos Estratégicos para el Período 1987-1990,**



participación de las organizaciones campesinas. Sin embargo, ha faltado cohesión de los organismos de gestión compartida establecidos por dicho marco.

- b) Deficiencia en las formas de organización y participación de los grupos sociales tradicionalmente desfavorecidos, sobre todo en las áreas rurales.
- c) Marginamiento de los grupos étnicos que en la actualidad se encuentran en condiciones de pobreza extrema.

2.2.4 Falta de Coordinación Institucional.

La falta de coordinación e integración institucional origina una visualización parcial de la población campesina, y en el mejor de los casos, se opera como la sumatoria de fenómenos diferentes y no como una articulación entre ellos que permitan la consecución del desarrollo de acuerdo a las características que le son propias. Ello provoca un sensible desperdicio de recursos humanos, económicos, materiales y técnicos.

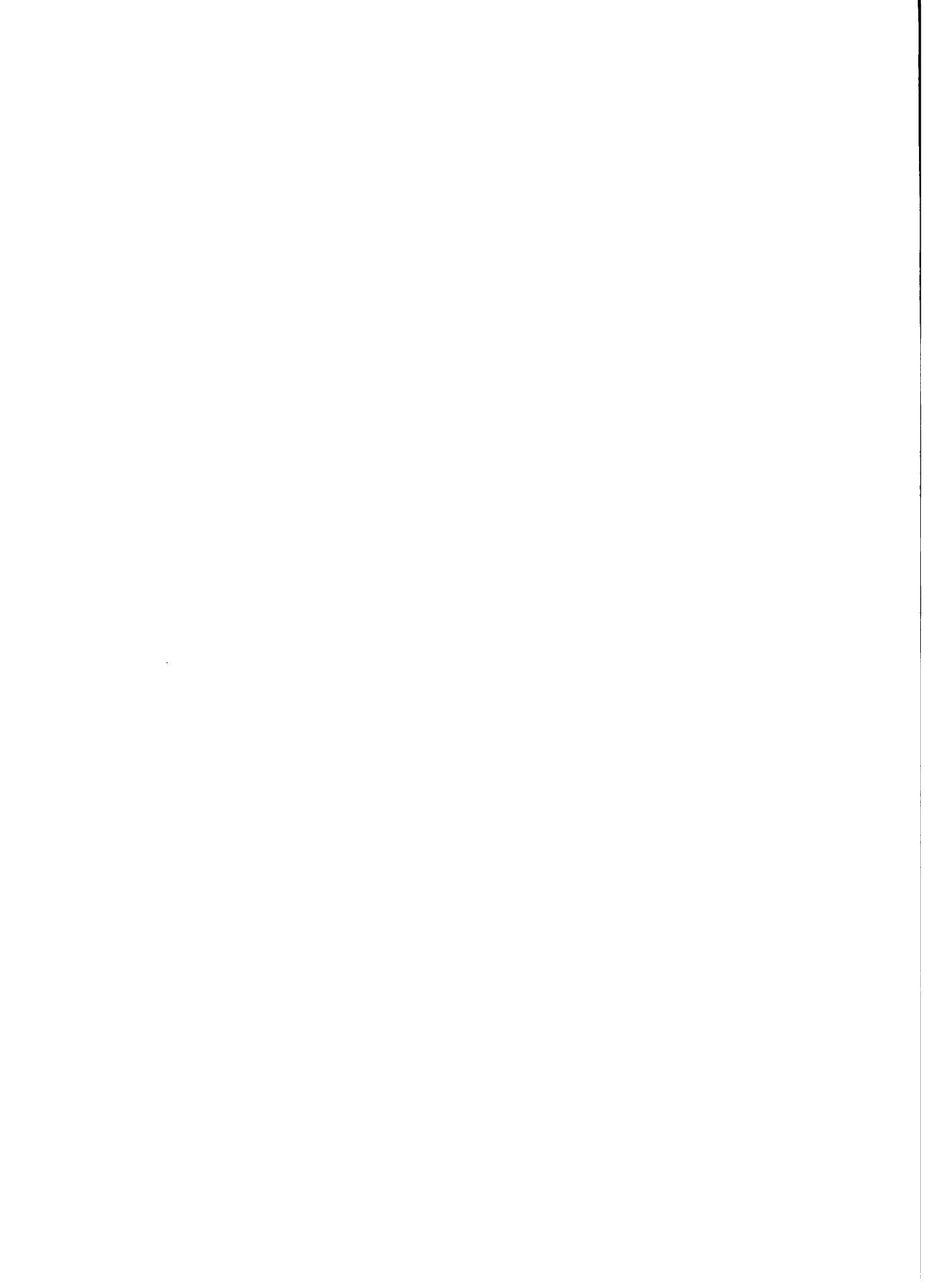
2.3 Consecuencias.

La pobreza rural originada y perpetuada en la forma como se ha indicado con anterioridad, ha tenido como efecto la debilidad de sus bases económicas, sociales y político-administrativas de la mayoría de la población.

2.3.1 En cuanto a la debilidad de las bases económicas, las principales consecuencias son:

- a) Inseguridad alimentaria, entendida como la inseguridad en el acceso, disponibilidad y consumo de alimentos. El acceso y consumo de los alimentos está en función del ingreso, de los precios y de los niveles de educación y patrones culturales de la población, así como de las condiciones ambientales e higiénicas en que ésta se desenvuelve.

El nivel de ingreso medio por finca no superior a 10 mzs. (que constituye el 79% del total de explotaciones a nivel nacional), es apenas de L.508.40 lo que no les permite cubrir sus más elementales



necesidades básicas ¹⁰/.

El precio de los alimentos considerados dentro de la canasta básica está cada vez fuera del alcance de la mayoría de la población. En 1985 el costo de la canasta básica para una familia de 6 miembros se estimaba en L.12.12 diarios lo que resulta superior al salario mínimo establecido para una persona que es de L.4.60 en la agricultura y de L.5.30 en la industria ¹¹/.

En cuanto a educación y patrones culturales de la población hondureña, uno de los factores que más contribuye a la desnutrición es el alto índice de analfabetismo (43% en el área rural), además de un deficiente programa de educación escolar en materia de nutrición y salud. Los patrones culturales impiden el buen uso de los alimentos y por otra parte los niveles de calidad de los alimentos adquiridos por la población hondureña, dejan mucho que desear ya que no existen a nivel nacional, adecuados controles de calidad tanto en la fase de producción como en la distribución.

La Encuesta de Nutrición realizada por el Ministerio de Salud en 1987, concluyó que, en Honduras el 38% de los niños menores de 5 años presenta grados diversos de desnutrición proteico/ calórica según peso/edad, y un 45% presenta desnutrición respecto a su talla/edad.

- b) Altas tasas de subempleo que en la zona rural asciende al 30%.
- c) Altas tasas de migración rural-urbano que se refleja en una urbanización acelerada. Según SECPLAN la tasa de crecimiento urbana es de 5.19% la cual supera a la

¹⁰ Encuesta Agrícola Nacional 1979/1980.

¹¹ Departamento de Alimentación y Nutrición/SECPLAN.

tasa de crecimiento rural que es del 2.5%. Todo ello aunado a una elevada tasa de crecimiento vegetativo que para 1989 es de 2.8%.

- d) Un acelerado deterioro ecológico: cifras comparativas de FAO y COHDEFOR indican un ritmo de deforestación anual de 80,000 hectáreas. Lo anterior es debido a la ganadería extensiva, al incontrolado aserrio industrial y a la agricultura migratoria.

2.3.2

En cuanto a la debilidad de las bases sociales las principales consecuencias son:

- a) En el área de la salud, las consecuencias de la pobreza rural se expresan, fundamentalmente, en el predominio de las enfermedades infecciosas, parasitarias y las derivadas de la malnutrición. Tanto las enfermedades infecciosas como las parasitarias son, en general, atribuibles al deficiente saneamiento del medio. Los daños a la salud continúan siendo severos y se caracterizan por: Una tasa de mortalidad infantil de 62 x 1000 nacidos vivos para 1987; una esperanza de vida (que dista mucho de la de los países desarrollados), de 62 años para los hombres y 65 años para la mujer; una tasa de mortalidad general de 8 x 1000 habitantes y una tasa de fecundidad de 6.9 hijos por mujer en el área rural.

- b) En los aspectos educativos, el analfabetismo se evidencia en un 32.4% de la población nacional, agravándose la situación en las zonas rurales donde alcanza un promedio del 43% de la población.

La deserción escolar es considerable; cifras del Ministerio de Educación, muestran que del 100% de la población matriculada, el 62% llega a 2do. grado, 51.4% a 3er. grado, 42.3% a 4to. grado, 36% a 5° grado y 30.4% cursa el nivel primario. Asimismo, el 18% de los alumnos repiten año, lo que implicó en 1987 un costo para el Estado de 35 millones de lempiras.



Estas altas tasas de analfabetismo y los bajos niveles de escolaridad, sobre todo en el área rural y la inadecuada orientación y formación en los niveles medio y superior, dan lugar a que más de las dos terceras partes de la población económicamente activa se caracteriza por tener un escaso nivel de calificación o una formación en áreas saturadas frente al mercado global. Esta deficiente inserción ocupacional determina niveles mínimos de productividad de trabajo.

- c) Una vivienda inadecuada, por razones de hacinamiento y de carencias o deficiencias en la ubicación, diseño y servicios básicos como sistemas de disposición de excretas, basuras y disposición de agua, se convierte en un entorno determinante de toda la gama de enfermedades transmisibles agudas y crónicas al igual que en un deterioro de la condición humana expresado fundamentalmente, en graves trastornos psicosociales.

En nuestro medio, es ampliamente reconocido el mayor riesgo de enfermar o morir a que están sometidas las personas que habitan en esas viviendas inadecuadas. Asimismo, se ha comprobado la estrecha asociación entre éstas y los problemas de alcoholismo, drogadicción y violencia.

- d) Carreteras y Transporte. A pesar de las grandes inversiones del Estado en la construcción y mantenimiento de carreteras, persiste la falta de caminos de acceso que integren la población rural pobre al desarrollo. El efecto neto de tal situación es indiscutible. En el área social, el mayor impacto negativo se conoce por la inaccesibilidad a los diferentes niveles de atención en salud que tiene tal población. De igual gravedad resulta el efecto que se produce en la comercialización de los bienes producidos a nivel local. Esta producción prácticamente no tiene ninguna posibilidad de competir en el mercado, y, por tanto, la producción que pudieran destinar al comercio se hace en condición de

permanente desventaja.

Esa desventaja se acentúa por razones del transporte que es un factor clave en la comercialización de productos agropecuarios. El acopio sin transporte no es posible; cuando nadie más provee este servicio, el acopiador se convierte en el agente clave del mercadeo a nivel rural y llega a tener influencia de tipo monopsonista en el mercado.

En cuanto a los granos básicos, los transportistas captaron el 74% de la producción nacional del maíz, el 60% del arroz y el 70% del frijol. Es el transportista quien, en la mayor parte de los casos, determina el precio a que debe vender el productor.

Por todo lo anterior, el fracaso de la productividad agrícola está influenciado por la comercialización, los servicios de transporte o sus altos costos de producción ¹²/.

- e) Comunicaciones. La inadecuada red de comunicaciones provoca un marcado marginamiento y aislamiento de la mayor parte de la población rural pobre, impidiendo su real articulación e integración entre localidades y entre éstas y los niveles urbanos centrales, lo que incide negativamente en casos de desastres naturales o provocados por el hombre, en la comercialización de productos locales, en el acceso a la salud, educación y cultura y en la capacidad de organización.

2.3.3 En cuanto a la falta de oportunidades por parte de la población en la toma de decisiones, se observa que a pesar de la relativa e importante modernización de las estructuras institucionales no se ha alcanzado la profundidad requerida para mejorar

¹² Estudio sobre Estructura de Costos y Márgenes de Comercialización de Granos Básicos en Honduras. IHMA. Enero de 1989.



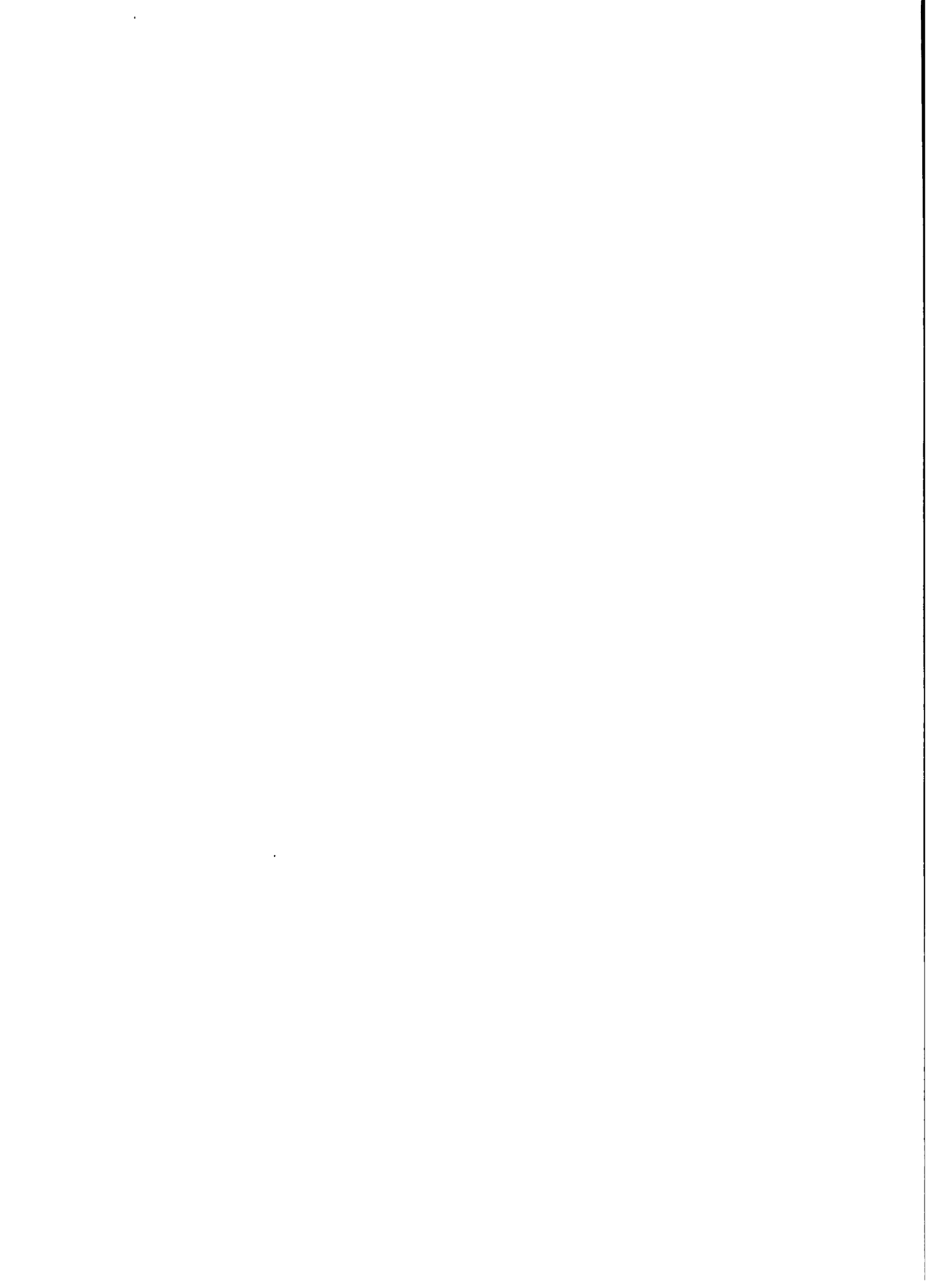
consistentemente la eficacia, la eficiencia, la equidad y la participación social plena y consciente, en las acciones tendientes a superar la pobreza rural. El impacto, por tanto, no alcanza el nivel que satisfaga las necesidades y expectativas de esa gran mayoría de hondureños pertenecientes a la población rural pobre.

Existe un crecimiento organizativo con un gran potencial de eficiencia que no ha sido óptimamente aprovechado principalmente por:

- a) Una distribución y definición inadecuada de funciones que provoca duplicidades y desenvolvimiento inadecuado de algunos organismos del Estado.
- b) Una excesiva centralización y verticalismo en la formulación, ejecución y evaluación de planes y programas que conlleva a la aplicación de metodologías de entrega de servicios dentro de esquemas y enfoques de la realidad que no concuerdan con las poblaciones meta, produciéndose resultados caracterizados por una baja eficiencia, y, algunas veces, contrarios a lo esperado.
- c) Falta de coordinación e integración intra y extrasectorial traducido en esfuerzos dispersos y desintegración de acciones.
- d) No capitalizar las experiencias en participación social y comunitaria realizadas particularmente en el área de la salud, de gestión local en algunos proyectos de Desarrollo Rural Integrado y en aspectos organizativos generados por las Organizaciones Privadas de Desarrollo y la Iglesia Católica.

Lo expuesto anteriormente, se agrava por la falta de unificación y consolidación de las organizaciones del sector rural, que se traduce en planteamientos económicos e ideológicos heterogéneos sobre la pobreza rural, y, en una deficiente e insuficiente participación.

Asimismo, aún existe resistencia y falta de compromiso institucional de algunas



organizaciones sociales que desembocan en una incorrecta e imprecisa aplicación y operacionalización del marco legal vigente.

En síntesis, ha faltado una concertación nacional que involucre a todos los sectores del Estado (Gobierno y Organizaciones Sociales: Formales e Informales) y a todo nivel, teniendo como principal consecuencia la baja eficiencia, eficacia y equidad en las acciones destinadas a superar la pobreza rural. Finalmente, es importante recalcar que las consecuencias anteriormente señaladas tienden a profundizarse lo cual provocaría, de no actuarse con la premura y eficacia que el fenómeno amerita, el

desencadenamiento de una crisis nacional de proporciones y características imprevisibles.



III. OBJETIVOS Y ESTRATEGIA.

En su pretención de largo plazo, la política de Desarrollo Rural es totalmente congruente con la Estrategia Nacional de Desarrollo en cuanto a la expectativa de "elevar el bienestar de la población rural a través de la democratización económica, social y política, logrando una participación organizada de la población en la construcción de una sociedad más justa, igualitaria y participativa" ¹³/.

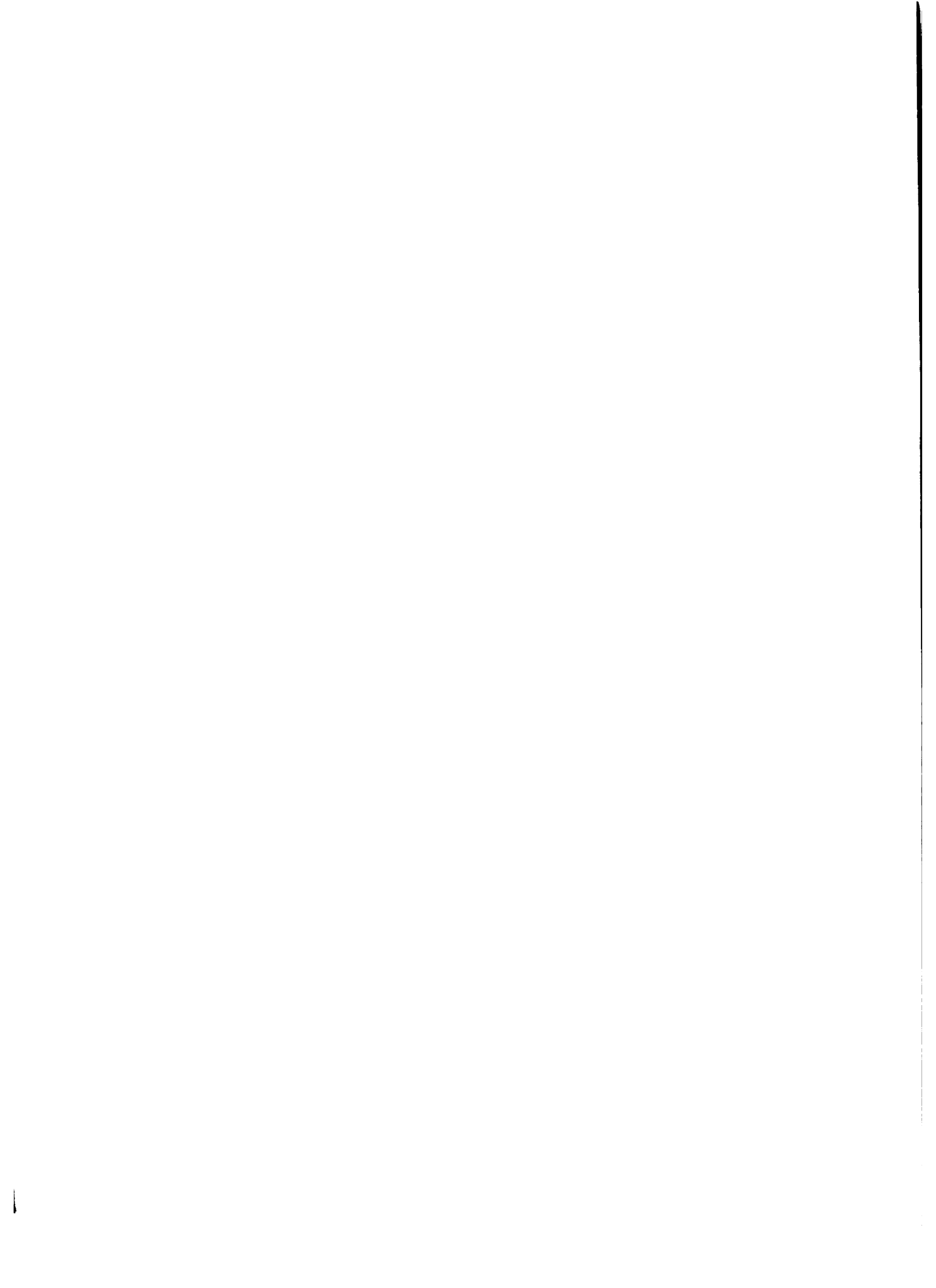
Es indudable que la consecución de esa gran expectativa está condicionada por la superación de grandes problemas, que en forma de desequilibrios se presentan al interior de las áreas rurales y urbanas, y entre éstas, en donde la pobreza constituye el problema principal. De allí que la reducción del nivel de pobreza constituye el principal peldaño a construir. La consecuencia inmediata del logro de ese propósito sería el mejoramiento sustantivo de las condiciones de vida de la población en general en vista de que el grupo afectado por el problema es significativamente mayoritario. Para el logro de ese resultado se hace indispensable atacar directamente los factores que generan la pobreza, en primera instancia, evitar el agravamiento del problema y, en segunda instancia, revertir la tendencia actual. Los objetivos, por lo tanto, se dirigen precisamente a esas causas generadores del problema.

3.1 Objetivos.

3.1.1. Fortalecimiento de las Bases Económicas de la Población.

Se visualiza una mayoría de población que dispone y hace buen uso de los recursos y medios mínimos necesarios para superar su situación de postración. Simultáneamente se prevee la integración de los sectores de agroindustria y servicios al sector agrícola como medio para incrementar el empleo en el campo. La planificación se haría integrando esos sectores en función del desarrollo agropecuario y rural. El sector tradicional de la empresa privada, particularmente los ganaderos, habrán intensificado el uso de la tierra o habrán reorientado sus sistemas de producción para generar mayor empleo en el campo.

¹³ Estrategia Nacional de Desarrollo 1986-1990. SECPLAN.



Es decir, además de contar con medios y recursos productivos y la capacidad necesaria para utilizarlos eficientemente, la población contará con una política gubernamental que gradualmente reorienta la estructura productiva del país hacia el desarrollo agropecuario y forestal, integrando los procesos agroindustriales y de servicio vinculados a ese desarrollo. Dicha reorientación no sólo debe asegurar la disponibilidad de alimentos para el país (primera prioridad) y excedentes para exportar, sino también la suficiente generación de empleo e ingreso de la población rural para estimular el ahorro y la inversión en nuevas o mayores actividades económicas y en el mejoramiento de su condición de bienestar.

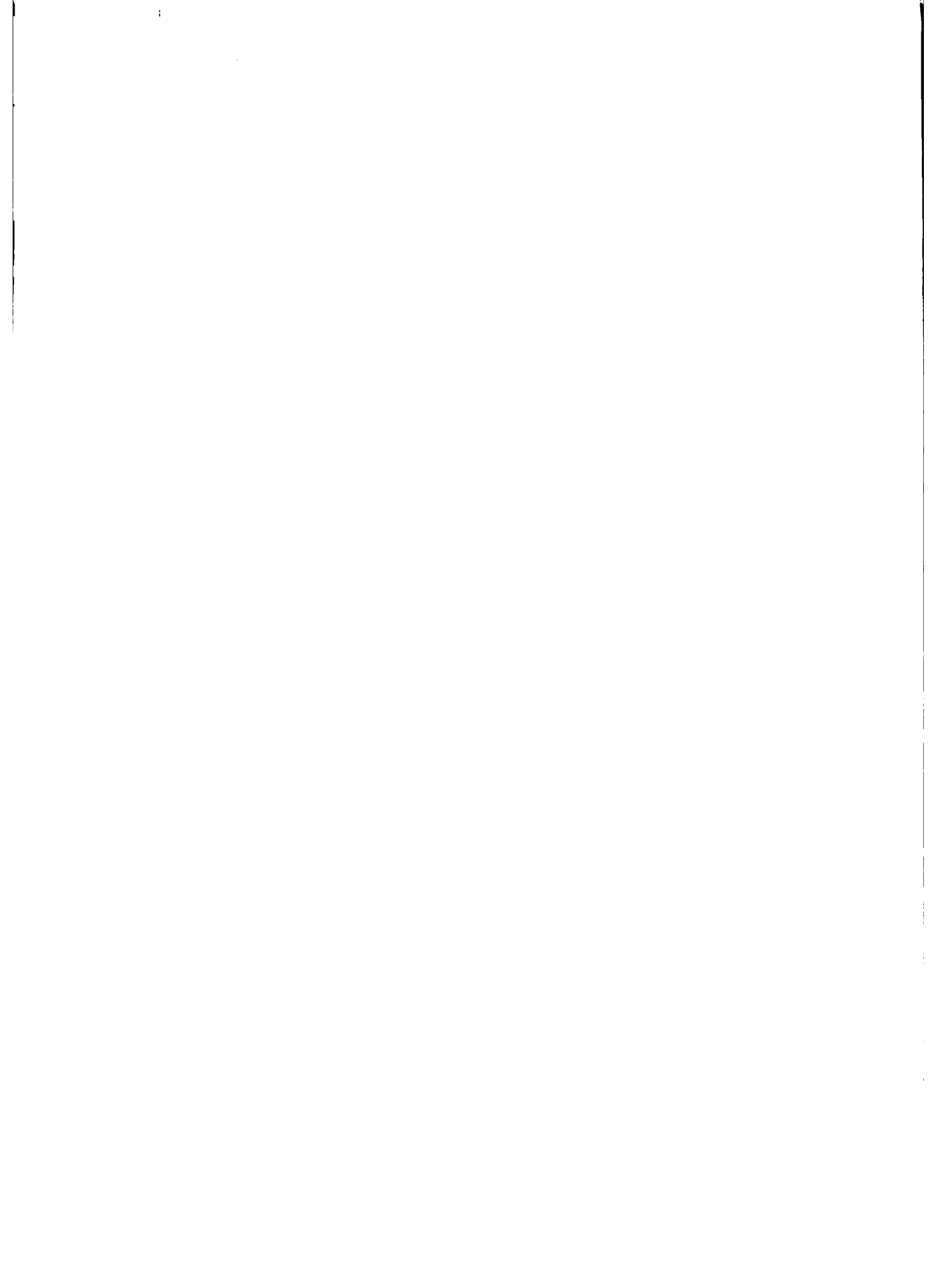
3.1.2 Fortalecimiento de las Bases Sociales.

Constituyen bases sociales fundamentales de la población, la educación y cultura, la capacidad de nutrirse bien, la salud y la capacidad de interrelacionarse e integrarse a la sociedad en condiciones de igualdad de oportunidades. En Honduras el desarrollo de esas bases está directamente vinculado con la disponibilidad y el acceso de servicios adecuados que estructura la comunidad local (en el orden público o privado) o el gobierno central. El logro de este objetivo debe asegurar en primera instancia estos últimos elementos (disponibilidad y acceso) y tener como efecto una población totalmente alfabetizada, bien nutrida e integrada a través de servicios que fluyen como resultado de una acción comunitaria cogestionada con el estado central.

La alta prioridad que debe darse a la producción para consumo interno, en particular la producción alimenticia, es totalmente congruente con este objetivo, así como la construcción y mejoramiento de vivienda. Ambas acciones son razón de una mejor condición de salud y desarrollo humano en general.

3.1.3 Fortalecimiento de las Bases de Participación.

Muy directamente relacionadas con las bases sociales la población requiere desarrollar sus propias formas organizativas para administrar los procesos económicos, sociales y políticos



que son de su interés y necesidad. Esa organización, los recursos humanos necesarios para dirigirla y administrarla y la estructuración participativa de las instancias y forma de gobierno, constituyen las bases de participación que complementan la actividad socio-económica. El resultado esperado consiste en el ejercicio efectivo de la democracia, la movilización y aprovechamiento racional de los recursos potenciales existentes (particularmente humanos) y la justicia social.

3.2 Ambito de la Estrategia.

3.2.1 Ampliación de la Base Productiva de la Población Rural Pobre.

La ampliación de la base productiva se logra a través de la aplicación planificada de los procesos comprendidos en la Reforma Agraria, la ampliación y mejoramiento del sistema social forestal, la democratización del crédito y el reordenamiento, reorientación y ampliación de las acciones de formación de recursos humanos en el área rural. La generación de autoempleo, empleo asalariado y aumento sostenido de la producción, orientado a resolver el problema alimentario y la generación de excedentes comercializables, en ese orden de prioridad, son contenidos importantes de esta estrategia. La prioridad en ningún momento implica condenar a las economías campesinas a producir rubros de baja rentabilidad, pero sí estimular los sistemas de producción que combinan el autoconsumo con la producción para el mercado.

La ampliación de la base productiva también se refiere a la definición y puesta en práctica de una política de reactivación agropecuaria, que logre mantener incentivos macroeconómicos a la producción rural a niveles altos y por períodos suficientemente largos, mientras se realizan ajustes a la economía, y a que existan políticas sectoriales diferenciadas (de precios, infraestructura, tecnología, crédito, etc.) para el campesinado, que permitan su inserción gradual en los mecanismos de mercado, y acceder a los factores productivos en condiciones de retener los excedentes de la

producción ¹⁴/. También se deben considerar potencialidades y ventajas comparativas de las diferentes regiones del país como medio para hacer un uso adecuado de los recursos naturales.

La integración de la transformación de los productos de origen agrícola, los servicios a la agricultura y el propio proceso productivo agrícola, constituyen elementos fundamentales de esta estrategia. Estos elementos, responsables de ampliar las oportunidades del empleo, el ingreso, la inversión y el funcionamiento general de la economía rural, están directamente vinculados con las acciones de descentralización orientadas a fortalecer los gobiernos y organizaciones locales responsables de proveer servicios que resultan estimulantes y necesarios para la localización de dichas industrias, por lo que ambas estrategias deberán aplicarse complementariamente.

3.2.2 Fortalecimiento del Sector Social de la Economía Rural.

Constituido por organizaciones y/o empresas de interés económico que, con estímulos especiales, pueden convertirse fácilmente en empresas privadas de interés social y que se diferencian de la empresa privada tradicional en que no concentran la renta y la capacidad de decisión y que dan participación a todos sus miembros.

El régimen económico social de Honduras reconoce, apoya y estimula la libertad de empresa (Artículo 103 de la Constitución de la República). El tipo de propiedad generalizado es el de la propiedad privada debido a que el marco legal e institucional está adecuado para ello.

Por otro lado también existen una serie de empresas estatales que constituyen las empresas

¹⁴ IICA. Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe. San José, Costa Rica, 1989.

públicas que actúan e inciden de alguna u otra manera en el mercado y la economía. Es decir, que han existido dos áreas bien definidas: las empresas del sector privado tradicional y las empresas del sector estatal.

Es necesario que el Estado y la sociedad reconozcan que hay una tercera área de empresas, que se orientan a combinar el beneficio económico y social y que están en capacidad de producir ventajosa y competitivamente con la empresa privada tradicional, incorporando la flexibilidad operativa de esta última y el principio de que los beneficios de la producción deben ser distribuidos en la forma más equitativa posible.

Los primeros pasos hacia ese reconocimiento ya están dados. De hecho la Ley de Cooperativas (Decreto 65-87 del 20 de mayo de 1989) y la Ley del Sector Social de la Economía (Decreto N° 15, de febrero de 1985), establecen el marco jurídico respectivo.

Es absolutamente imprescindible estimular las fórmulas asociativas y de integración, tanto vertical como horizontal, necesario para fortalecer el nuevo sector de la economía. Las fórmulas de asociación empresarial deberán darse según la conveniencia, cultura y preferencia de sus miembros. El conocimiento de las experiencias, más exitosas en el país debe ser un punto de partida obligado.

Los beneficios derivados de la aplicación de esta estrategia no sólo se limitan a posibilitar la participación de la población y la distribución del ingreso. Ya casi nadie discute el potencial de generación de empleo que tiene este tipo de organización socio-empresarial. Además, estaría asegurada una alta movilización del recurso humano local, el aumento en la producción y productividad, la movilización de la agroindustria y los servicios, con la consiguiente ampliación del mercado local. Al combinarse este tipo de organización, con la redistribución de la tierra y el bosque, se reduciría drásticamente la migración rural-urbana.

3.2.3 Fortalecimiento de la Organización y Gobiernos Locales.

Se propone el desarrollo social y el estímulo a la participación de la población, a fin de ampliar la base autogestionaria y autosostenida del proceso de desarrollo. Dicho fortalecimiento consiste fundamentalmente en generar capacidades en aldeas y municipios para administrar actividades y componentes del desarrollo, particularmente en el campo social, al mismo tiempo que se logra su integración a los diferentes niveles que componen la estructura político-administrativa nacional. Además, se propone como elemento de estrategia la jerarquización de los asentamientos humanos con propósitos de concentración e integración de servicios públicos y privados, simultáneamente promoviendo pequeños "polos" de desarrollo rural.

La estrategia también tiene que ver con la formación de la capacidad necesaria para captar ingresos propios y orientarlos al desarrollo de su comunidad, lo que al mismo tiempo implica la capacidad para asegurar la conservación y el aprovechamiento eficiente de los recursos públicos disponibles en el área de su jurisdicción. Un elemento adicional se refiere al estímulo que debe darse a la integración municipal en función de intereses u objetivos comunes intermunicipales. Esta forma de integración, de abajo hacia arriba, podría propiciar la creación de empresas e instancias de gobierno regionales identificadas plenamente con las expectativas de la población rural.

3.2.4 Descentralización Territorial de la Administración Pública.

El propósito es acercar el gobierno a la población y hacer más eficiente y efectiva la entrega de servicios, al mismo tiempo que se estimula la participación. Dicha descentralización consiste en el traspaso de responsabilidades y recursos, ahora concentrados en el gobierno central, a instancias de gobierno local u organizaciones privadas de desarrollo que actúan más próximas a la población rural. Dicho traspaso se haría en función del avance logrado en la aplicación



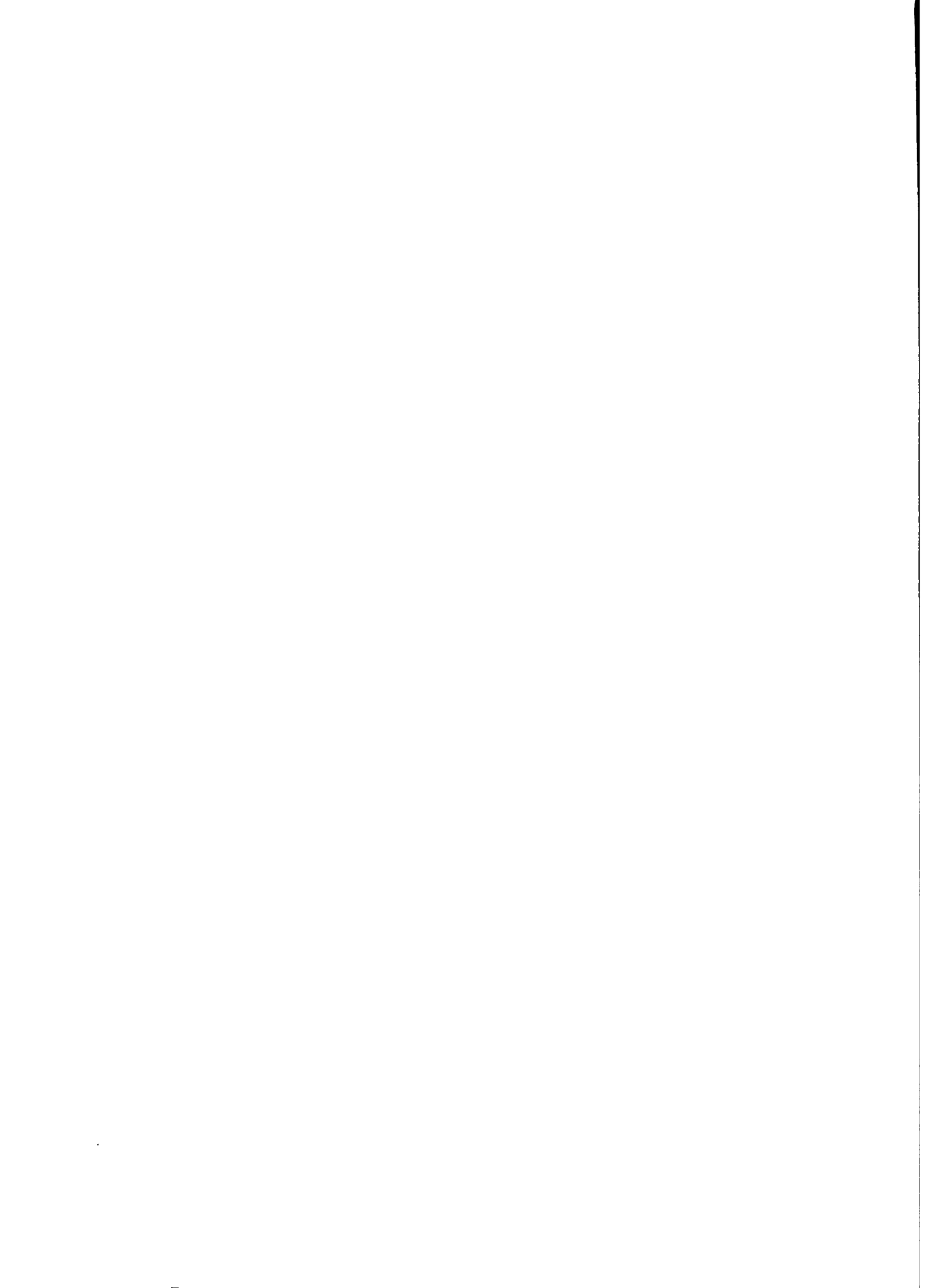
de la estrategia anterior referida al fortalecimiento de la organización y gobiernos locales. Los componentes a descentralizar deberán estar sujetos a un análisis previo que determine su viabilidad, conveniencia y necesidad. Al igual que el programa actual de privatización de empresas públicas, deberá crearse un programa funcional de descentralización directamente vinculado con las asignaciones presupuestarias realizadas en función de la Ley de Municipalidades.

3.3 Estrategia Operativa

3.3.1 Definición de prioridades para selección de áreas y concentración de acciones.

Deben seleccionarse áreas prioritarias definidas según el Plan Maestro de Ordenamiento Territorial. En este sentido, se considerarán áreas prioritarias aquellas de mayor concentración de pobreza combinadas con áreas que, según el Plan Maestro, ofrecen posibilidades de desarrollo y que pueden estar disponibles para los fines de esta estrategia. Dada la experiencia acumulada por los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado, las áreas de cobertura que comprenden dichos proyectos continuarán siendo prioritarias, lo mismo que aquellas áreas de reforma agraria seleccionadas por el Instituto Nacional Agrario. La concentración se propone como estrategia para asegurar un mayor impacto a menor plazo y un efecto demostrativo en la población que sirva como elemento multiplicador. Además se reconoce que los recursos existentes en el país son limitados y que se precisa de un uso racional.

Para las áreas seleccionadas, la política de desarrollo rural debe constituir un componente diferenciado, explícitamente definido en la política de desarrollo nacional. Esto permite no sólo orientar recursos sustanciales con ese propósito, sino también, crear y fortalecer sistemas institucionales adecuados y capaces de actuar en función de los pobres rurales hasta llevar a estos últimos a una condición de equilibrio socio-económico con otros sectores de población que históricamente han tenido ventajas para aprovechar, con mayores posibilidades de éxito, la acción estatal. Aquellas políticas fiscales, de precios, de



financiamiento, de inversión pública, de generación de tecnología y de estímulos al ahorro y la inversión, particularmente deben favorecer al sector rural y específicamente a los pobres rurales.

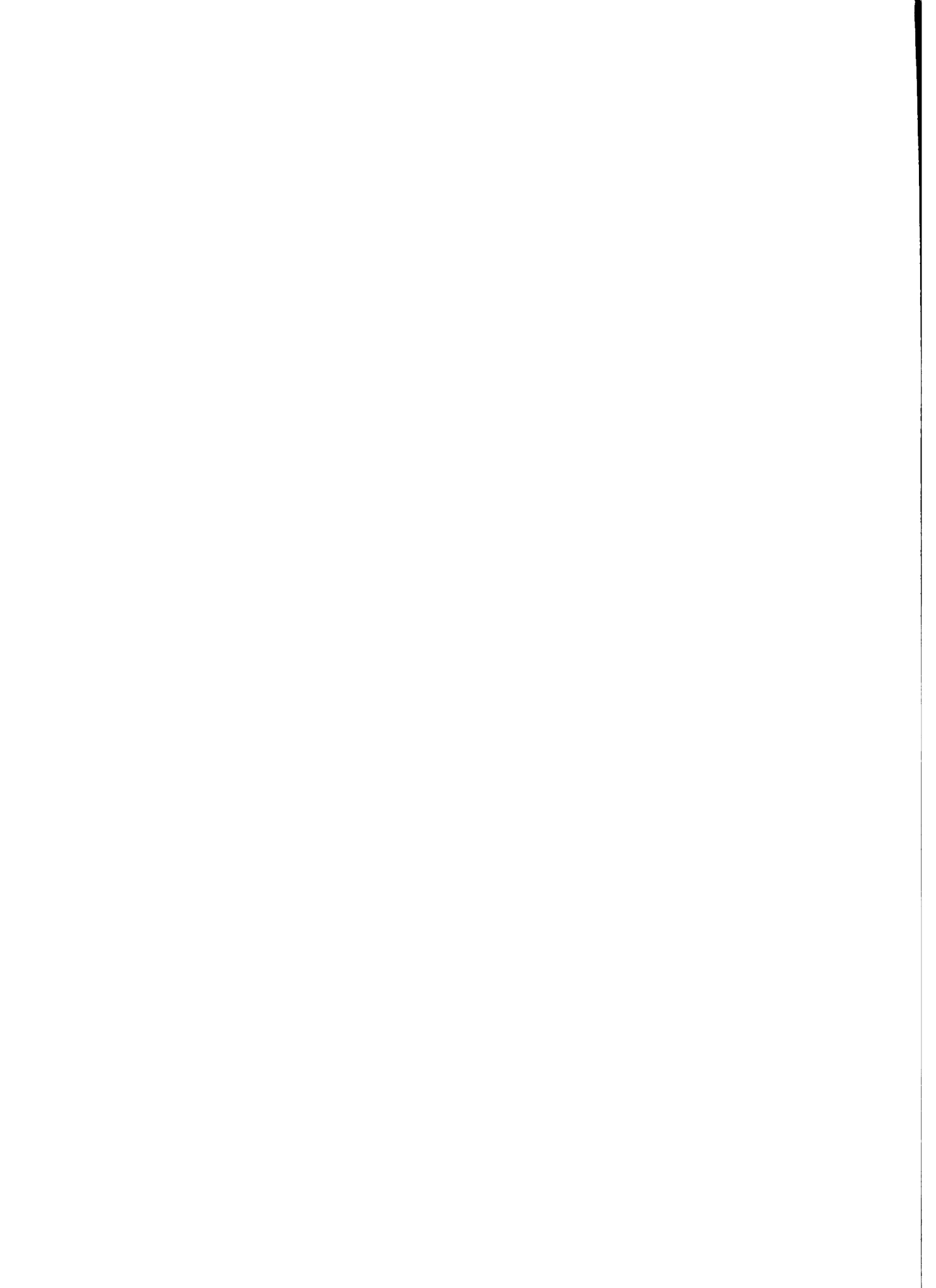
3.3.2 Definición y secuencia de las políticas de mayor viabilidad.

Para llegar a esta definición deben tenerse en cuenta dos fuentes de referencia: las políticas propias para cada una de las tres áreas contenidas en el Plan Maestro de Ordenamiento Territorial y las políticas propuestas por el PROPODER. Las primeras son un marco de referencia fijo, y las segundas varían de acuerdo a condiciones particulares que se identifican en el momento de la definición de los problemas en las comunidades y de su posible solución, según los resultados de diagnósticos conducidos siguiendo la metodología participativa propuesta.

Las políticas del Plan Maestro de Ordenamiento Territorial van dirigidas a cada una de las tres áreas identificadas en el Plan (Saturación, Equilibrio y Expansión), teniendo en cuenta variables sobre uso y manejo de los recursos naturales, movilidad y calidad de vida de la población e infraestructura para la producción y desarrollo.

Para las Áreas de Saturación, las políticas se refieren a la restitución del equilibrio entre la dotación y uso de los recursos naturales y la presión de la población. Para las Áreas de Equilibrio, las políticas se orientan a mantener y consolidar las relaciones de equilibrio entre los recursos disponibles y la población con desarrollo al interior de las mismas. Para las Áreas de Expansión, las políticas promueven el aprovechamiento integral de los recursos productivos con que cuentan, fortaleciendo las actividades silvoagropecuarias, el equilibrio ecológico, eliminando focos de presión de población sobre la tierra y canalizando nuevas fuentes de empleo hacia actividades que cuenten con una base de recursos.

Las políticas del PROPODER se aplicarán en distinta secuencia según las necesidades



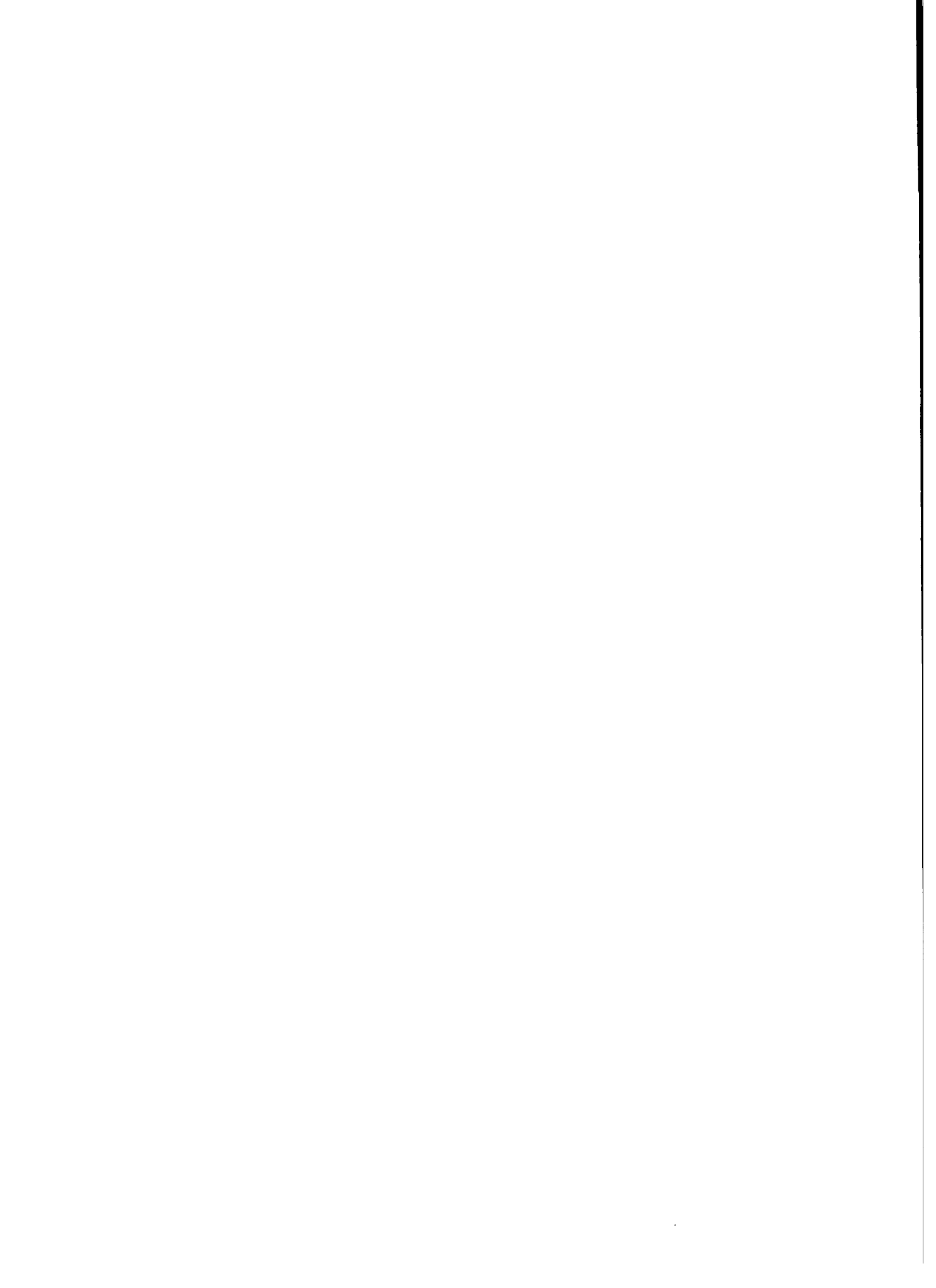
planteadas por las comunidades y su posible solución. No obstante, todas las políticas correspondientes al Tercer Objetivo General y relacionadas con la participación y la organización de la comunidad, deberán considerarse como punto de partida para la conducción adecuada de los proyectos propuestos por la comunidad. La aplicación de estas políticas facilitará en una u otra forma la aplicación de políticas para el acceso a los recursos productivos y la prestación de los servicios sociales básicos, propuestos en el Primero y Segundo Objetivos Generales de los lineamientos.

Es importante destacar que no todas las políticas del PROPODER se proponen para ser aplicadas en forma simultánea. Según las condiciones de desarrollo de las distintas localidades y según las decisiones de la comunidad, se aplicarán las distintas medidas de política que más convengan para satisfacer las necesidades locales. En función de estas condiciones y decisiones se definen los componentes del desarrollo rural.

3.3.3 Desconcentración e Integración de las Funciones Públicas.

Los Proyectos DRI's, además de ser instancias técnico/operativas desconcentradas del gobierno central, por su carácter transitorio, aunque con una visión de largo plazo, deberán constituir los instrumentos básicos de aplicación de las estrategias de desarrollo, particularmente de aquellas referidas al traspaso gradual de capacidades a la población y a los gobiernos locales; es decir los DRI's son un método a través del cual se organiza un sistema de entrega de servicios integrado por parte del Estado con el propósito de superar la situación de marginalidad, para que la población pueda incorporarse al sistema normal de entrega de servicios más de carácter sectorial, ya sea a través de empresas propias o por la administración pública. Ello implica la aplicación de un enfoque participativo, desburocratizado, eficiente y eficaz.

En el mediano o largo plazo dichos proyectos pueden convertirse en programas permanentes de las organizaciones y/o gobiernos locales,



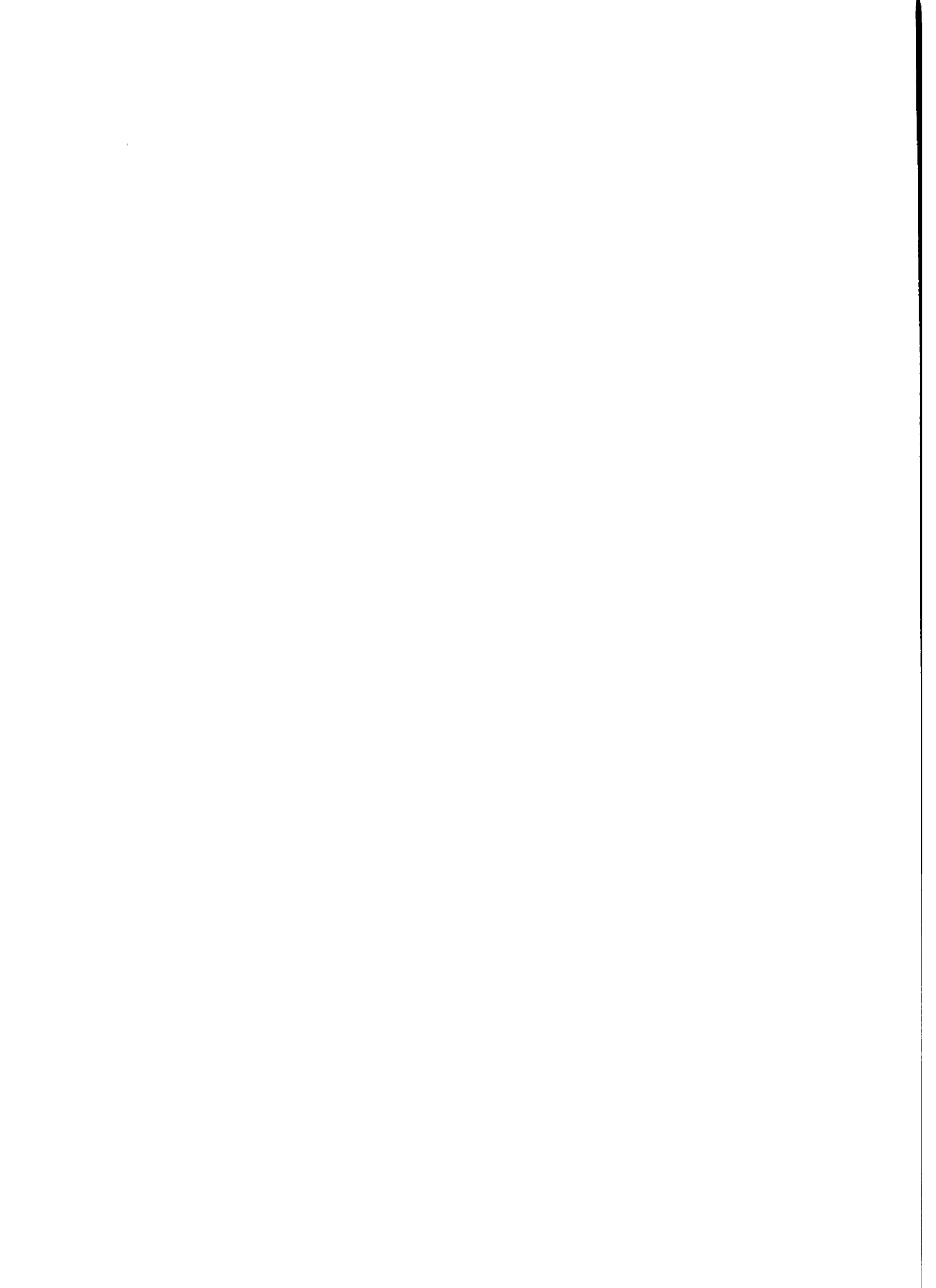
regionales, nacionales cada vez más sectoriales. Condición indispensable para el éxito en la aplicación de esta estrategia tiene que ver con las posibilidades de reducir los costos operacionales de estos proyectos, la definición y aplicación de un marco administrativo particular que asegure su autonomía relativa en cuanto a la asignación y uso externo de los recursos, y la selección de procedimientos metodológicos adaptados a las condiciones de la población. A este respecto, se hace necesario la creación de una Unidad Central de Gestión de proyectos que investigue, diseñe y aplique los mecanismos correspondientes.

3.3.4 Diseño de un esquema institucional.

Como paso siguiente a la definición de los Lineamientos de Política para el Desarrollo Rural, expuestos en el Capítulo Cuarto del presente documento, el PROPODER propondrá un esquema institucional para la ejecución de dichos lineamientos. Se considera una premisa para la viabilidad de la propuesta que dicho esquema tenga acogida y se lleve a la práctica como un componente previo a la ejecución de las políticas, de tal manera que el Estado pueda cumplir su función de incentivar el proceso de reactivación económica y la prestación de servicios a la comunidad rural pobre.

El esquema hará énfasis en una reorientación y un esfuerzo de articulación del sistema institucional del sector público responsable del desarrollo rural. Una de las características más sobresalientes en el esquema institucional para viabilizar la aplicación de las políticas propuestas, es la necesidad de poner en marcha procesos de descentralización, desconcentración y participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones. Se pretende acercar las actividades y servicios del gobierno a la realidad local, transfiriendo recursos del nivel central al nivel de las administraciones locales, permitiendo a la vez la participación de los beneficiarios.

La magnitud de tal esfuerzo se manifiesta cuando se definen los múltiples factores que intervienen en el desarrollo de la economía



campesina como son, generar empleo en el área rural, establecer estructuras adecuadas de comercialización, desarrollar agroindustria, introducir prácticas de manejo de recursos naturales, disponer descentralizadamente de servicios, definir mecanismos y recursos crediticios, desarrollar infraestructura básica para la producción, auspiciar el fortalecimiento y participación de las organizaciones campesinas y el desarrollo concertado de servicios públicos y privados.

Los procesos anteriores no pueden tomarse como una pérdida de la unidad de objetivos de los distintos organismos del Estado a nivel nacional, puesto que se perdería su capacidad especializada de atender los problemas. Lo que sí se requiere es un intercambio de puntos de vista entre la comunidad y los organismos para llegar a definir soluciones adecuadas a problemas específicos, lo que implica un cambio en los sistemas ahora utilizados para la identificación, formulación, administración y manejo de programas y proyectos de desarrollo rural que eviten la dispersión de recursos públicos.

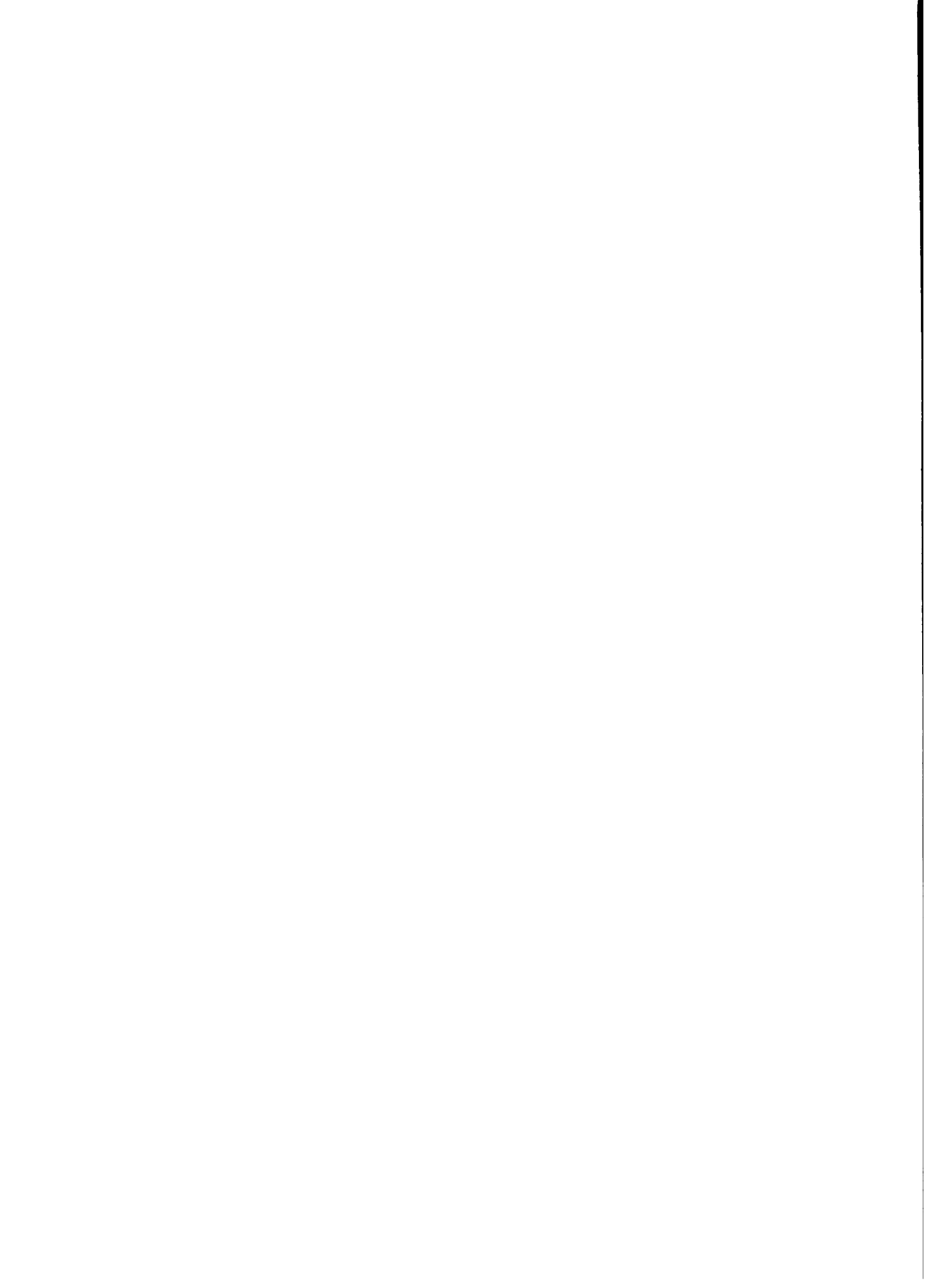
Se espera que el esquema propuesto inicie oportunidades reales de participación comunitaria en los procesos de planificación, ejecución y evaluación de actividades, las que hasta ahora han sido exclusividad de los técnicos al servicio del Estado. El resultado esperado es una ampliación en la cobertura de los servicios y mayor eficiencia en la prestación de los mismos.

La viabilidad del esquema está respaldada en el hecho de que se involucran en los procesos instancias locales y regionales ya existentes. El esfuerzo mayor radica en la capacitación de todos los actores, tanto institucionales como comunitarios, con el fin de interiorizar el esquema, capacitación que se irá dando durante la marcha una vez iniciado el proceso.

3.3.5

La Coordinación Inter-institucional Pública y Privada.

La experiencia hondureña es rica en cuanto a instancias y mecanismos que se han experimentado al respecto sin haber llegado,



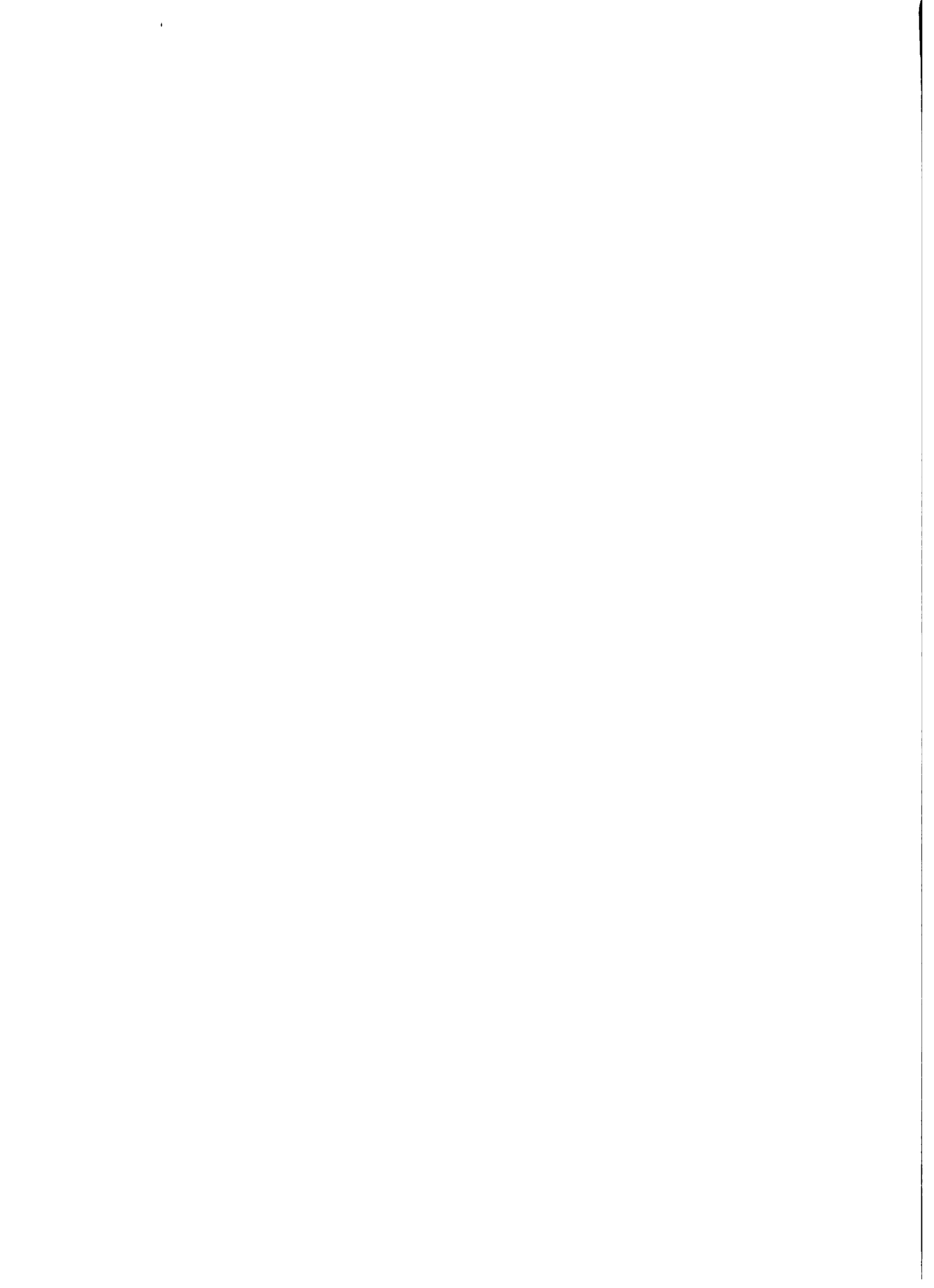
todavía, a satisfacer las expectativas creadas, que tienen que ver con la eficiencia en el uso de los recursos y la efectividad de los resultados. Sin embargo, las mejores experiencias parecen estar relacionadas con proyectos de desarrollo rural. Más recientemente han sido creadas, y se continuarán creando, otras instancias y mecanismos con similares propósitos a través de la Ley de Planificación. La estrategia propone el fortalecimiento de tales experiencias, además de una instancia central coordinadora directamente vinculada a la Unidad de Gestión de Proyectos indicada anteriormente.

3.3.6 Disponibilidad presupuestaria.

Son tres las fuentes de apoyo institucional con que se cuenta para la aplicación de las políticas: a) partidas asignadas al desarrollo rural en el presupuesto nacional anual, b) préstamos de entidades nacionales e internacionales con fines de desarrollo rural y c) donaciones provenientes de organismos internacionales.

Se debe partir de la base que, en las condiciones actuales de la economía del país, no es posible contar con un presupuesto adicional para la aplicación de las políticas propuestas por el PROPODER. Por otro lado, algunas de estas políticas no requieren de inversiones, y otras, se refieren a situaciones ya atendidas por las diferentes Secretarías vinculadas al desarrollo rural. Lo que se pretende es reorientar recursos y establecer un sistema ordenado para decidir cómo utilizar el presupuesto destinado al desarrollo rural.

Vale la pena tener en cuenta que el país asigna suficientes recursos orientados al desarrollo rural. Para el período 1987-1991 el Plan Nacional de Inversión Pública asigna recursos a siete proyectos de desarrollo rural por la suma de 82.9 millones de Lempiras y 180.9 a programas de reforma agraria. Adicional a lo anterior, la inversión en el sector forestal



es de 50.3 millones. ¹⁵/.

En la actualidad se ha elaborado una propuesta de Plan de Inversiones Públicas para el trienio 1989-1991 que asigna a proyectos de desarrollo rural en ejecución la suma de 208.2 millones de Lempiras; a proyectos de Reforma Agraria en ejecución 65.8 millones y al sector forestal 129.3 millones ¹⁶/.

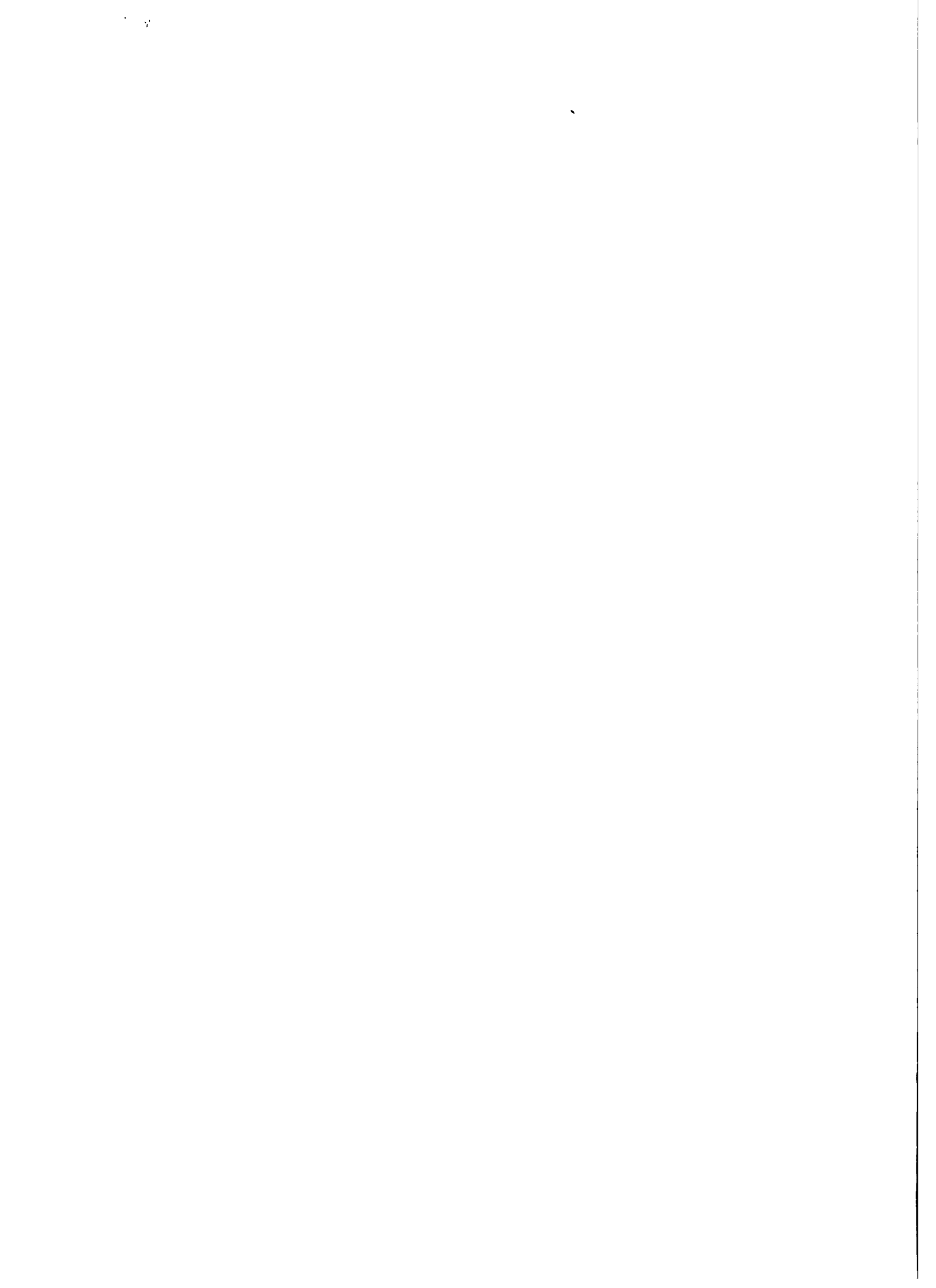
Las cifras anteriores indican que ya se cuenta con partidas apreciables para llevar a cabo proyectos de desarrollo rural. Otros sectores de apoyo como son, Salud, Educación, Transportes y Comunicaciones, también dedican parte de su presupuesto a actividades de desarrollo rural, aunque las partidas asignadas al sector rural en forma específica son difíciles de determinar.

Existen fuentes adicionales provenientes de movilización de recursos propios de la comunidad y donaciones que las OPDs pasan directamente a la comunidad, aparte de las inversiones con carácter crediticio. Estas fuentes podrían ser canalizadas en favor de la aplicación de las políticas, haciéndolas participes en la ejecución de los componentes de los proyectos de desarrollo rural. Es importante reconocer que estas fuentes no están, bajo el control gubernamental, sino sólo en lo que respecta a la coordinación, en la planificación, y evaluación.

Las demandas de la sociedad siempre superan las posibilidades de atención. Corresponde al gobierno decidir lo que se debe asignar a los distintos componentes de un plan de desarrollo. Una vez conocidas estas cifras, los planificadores establecen sus límites para

¹⁵ SECPLAN. Plan Nacional de Desarrollo 1987-1990. Programa de Inversión Pública, Tomo II. Tegucigalpa. Enero de 1987.

¹⁶ Gobierno de Honduras. PNUD-CEPAL. Proyecto HON 87/005. Evaluación de Políticas Macroeconómicas de Corto y Mediano Plazo, Propuesta de Programa de Inversiones Públicas 1989-1991. Tomo II. Anexos. Tegucigalpa, 1989.



proyectar actividades realistas según los presupuestos asignados.

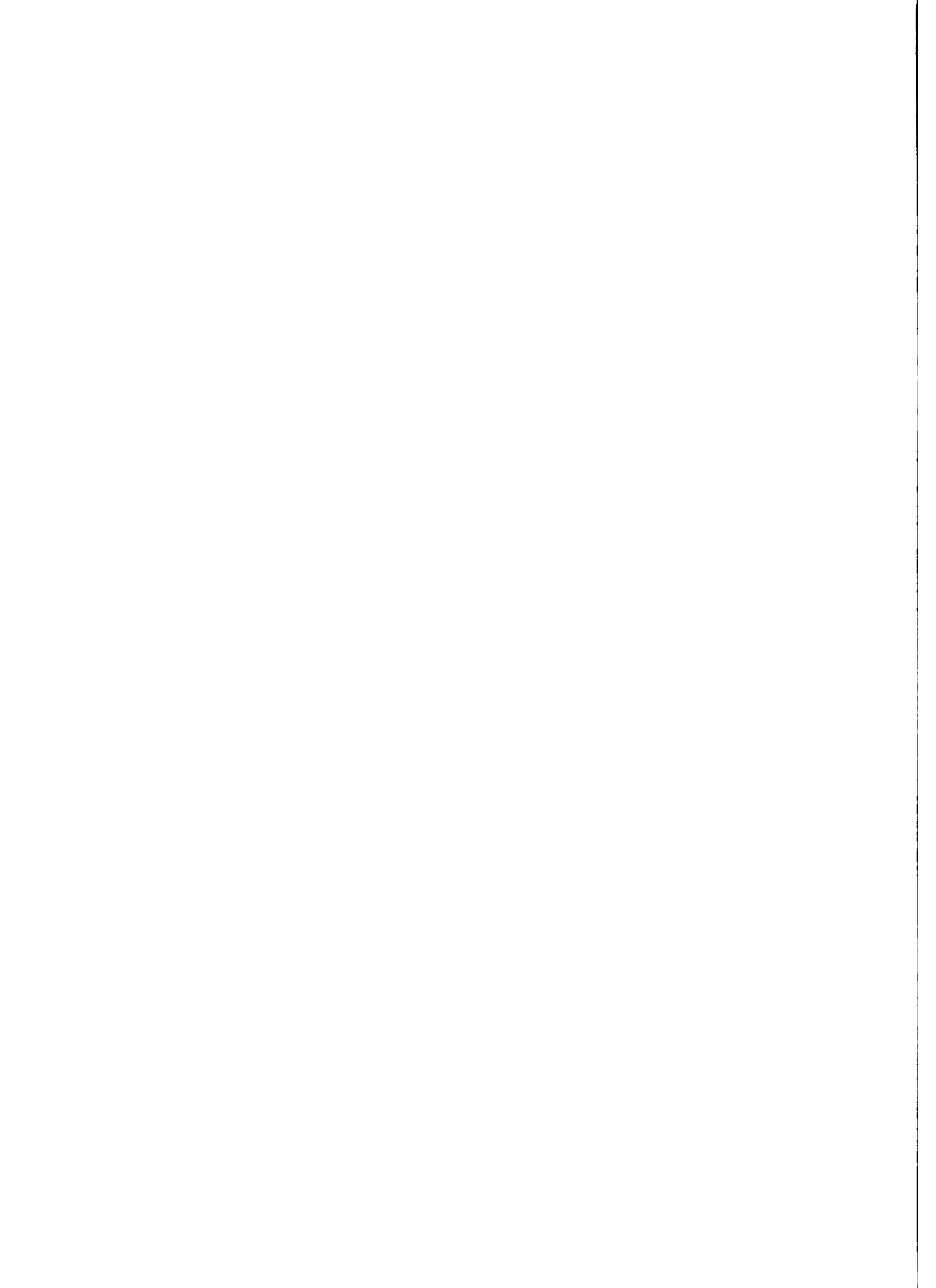
3.3.7 Determinación de criterios de gradualidad.

La aplicación de lineamientos de política para el desarrollo rural se concreta en planes, programas y proyectos que deben quedar específicamente establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo que decida llevar a cabo cada gobierno. Aunque el orden de ejecución de dichos planes, programas y proyectos dependen de una decisión política del gobierno, deben obedecer a un orden de prioridades previamente establecidas para que puedan llevarse a cabo. Es necesario establecer criterios de gradualidad para determinar qué regiones atender primero, qué sectores de la población atender antes que otros y con cuáles políticas iniciar el proceso.

Se debe iniciar por reconocer las diferencias existentes entre los diferentes estratos de la población ¹⁷/. Para el caso de la población rural pobre, es necesario distinguir grupos con diferente capacidad de satisfacer sus necesidades vitales en función de su acceso o disponibilidad de los medios de la producción, de los servicios sociales básicos y de su capacidad organizativa y de participación. Aunque se puede decir que la mayoría se encuentra en condiciones precarias, el origen de su situación es diferente y deben, por lo tanto, ser atendidos por programas y proyectos que reconozcan esas particularidades.

En segundo lugar, se debe reconocer que existen grupos que corresponden a diferentes estados dentro del proceso de desarrollo cuyos extremos van desde la pobreza extrema o miseria hasta grupos con capacidad de atender un desarrollo sostenido. La ubicación de las áreas da la información que indica donde se ubican los distintos estratos de la población pobre. Los

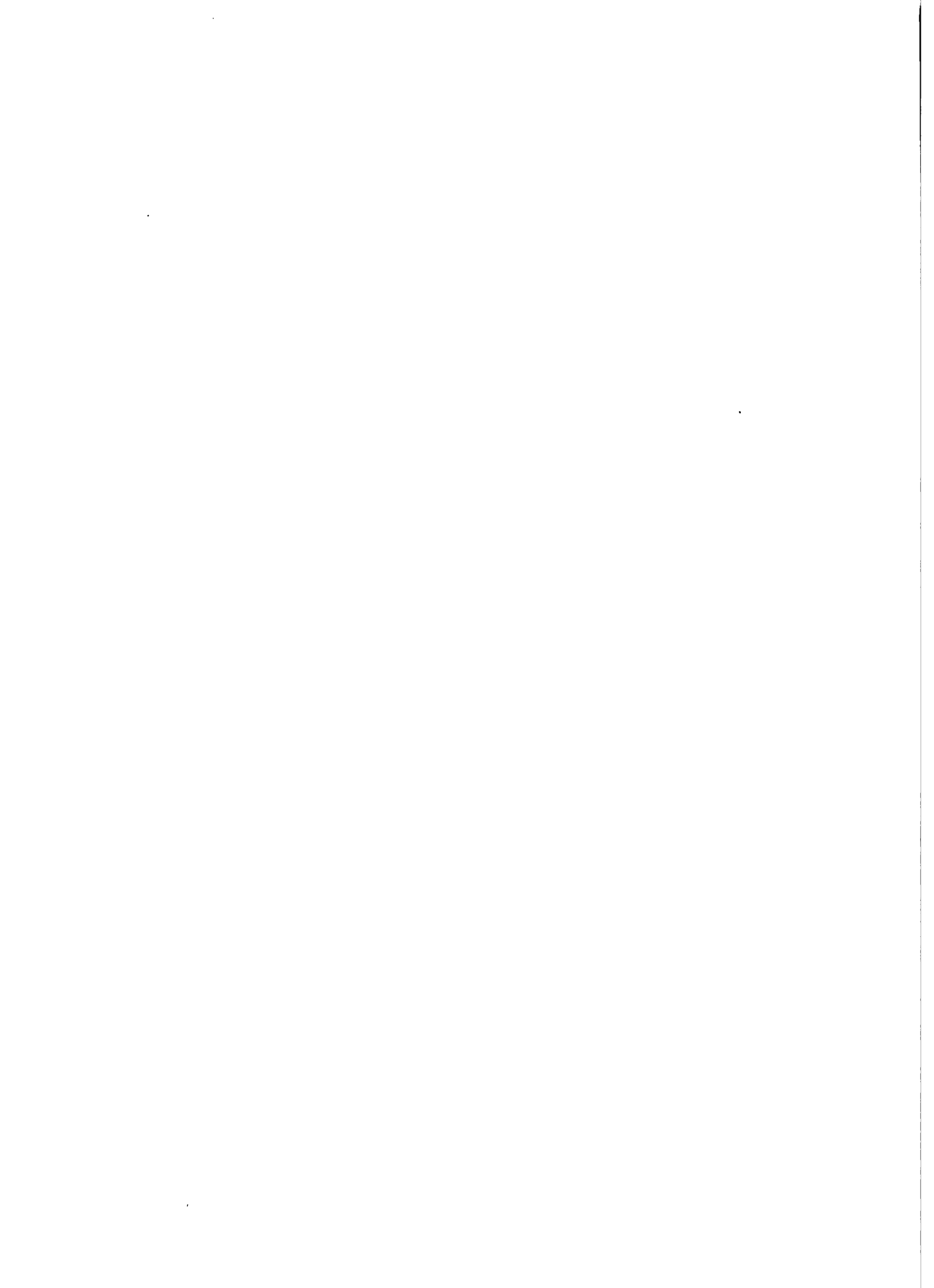
¹⁷ SECPLAN. Propuesta de Honduras para el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas. Honduras, C.A. (sin fecha).



planes, programas y proyectos deben tener en cuenta estas diferencias, aceptando que no todos los grupos alcanzarán las mismas fases del desarrollo.

Finalmente, se debe tener en cuenta que los planes, programas y proyectos deben responder a criterios de desarrollo regional orientados a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, dada las condiciones de pobreza rural extrema, dispersión poblacional y micronuclearización acentuada, condiciones que requieren de una distribución espacial de las nuevas inversiones en infraestructura y equipamientos sociales y productivos que permitan el logro de un mayor impacto social a menor costo.

En la estrategia operativa propuesta se establecen criterios para la selección de áreas, concentración de acciones, definición y secuencia de políticas, desconcentración e integración de funciones en función de Proyectos de Desarrollo Rural, diseño de un esquema institucional, coordinación inter-institucional y disponibilidad presupuestal. Todos estos criterios sirven de referencia para la preparación de los planes programas y proyectos. La gradualidad en la ejecución de éstos en el corto, mediano y largo plazo, es una decisión de carácter político que define cada gobierno según las circunstancias del momento.



IV. PROPUESTA DE LINEAMIENTOS DE POLITICA

Fin de la Política

Que la población rural pobre disponga de bases económicas, sociales y políticas para el desarrollo.

Objetivo General 1 - Recursos Productivos

Que la población rural pobre disponga de medios y recursos productivos para cubrir sus necesidades básicas y contribuir al desarrollo nacional.

Objetivo Específico 1.1 - Transformación Agraria

Que los agricultores sin tierra o con poca tierra dispongan de este recurso con las garantías otorgadas por la Ley.

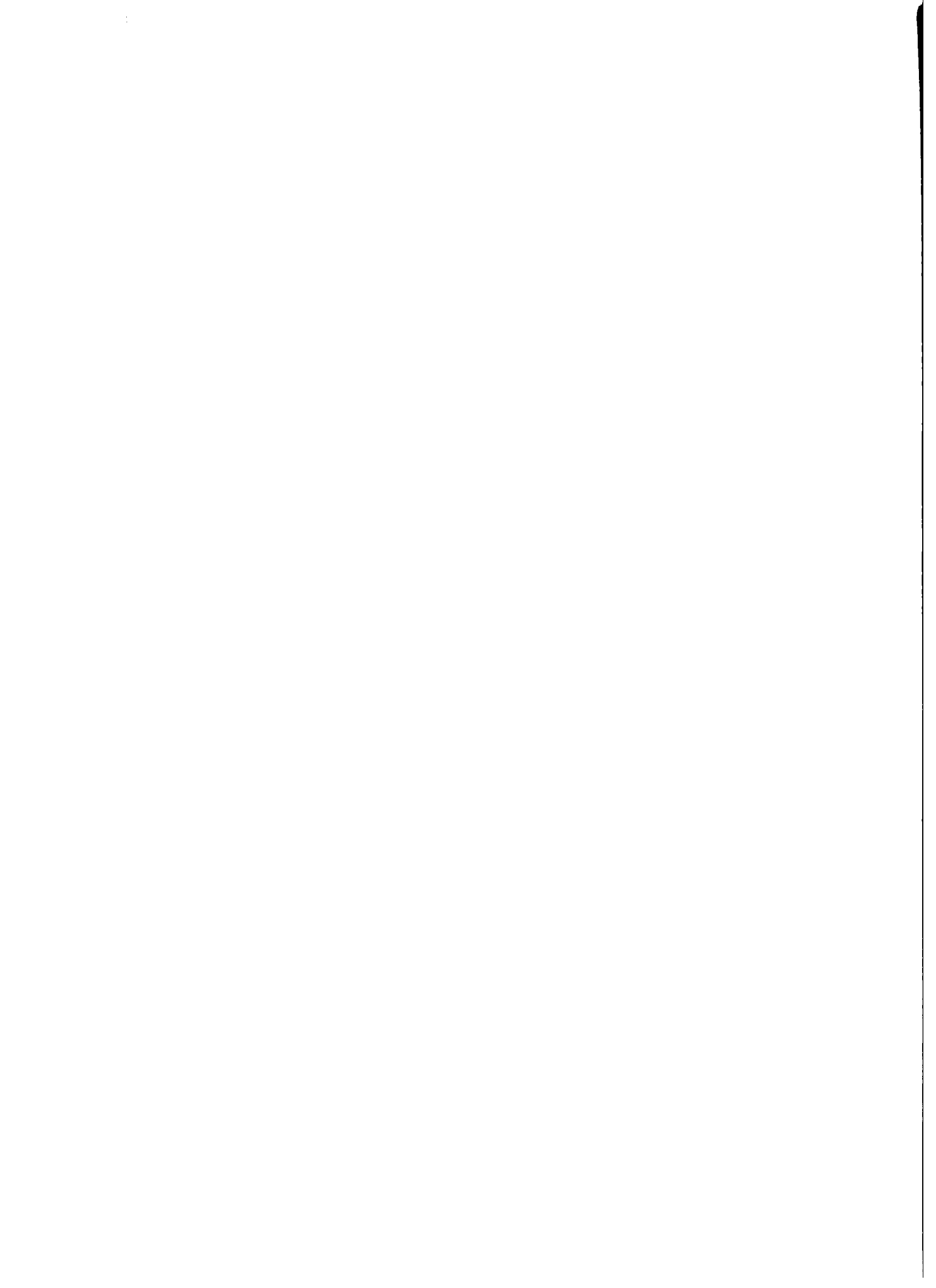
FUNDAMENTACION.

La actual Ley de Reforma Agraria se propone, según el Artículo No. 1: "sustituir el latifundio y el minifundio por un sistema de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que garantice la justicia social en el campo y aumente la producción y productividad del sector agropecuario". Bajo este marco orientador, la Reforma Agraria ha tenido un impulso estatal significativo, ya que, aún cuando no ha sido posible satisfacer la demanda de tierras, se ha tratado de complementar la adjudicación de tierras con acciones de asistencia técnica y con financiamiento para obras de infraestructura social y productiva.

Entre el periodo comprendido de 1962-1987 la tierra adjudicada a los grupos campesinos ascendió a la cantidad de 327,631.9 has. Los beneficiarios directos de estas acciones sumaban 56,194 familias con una población estimada de 337,164 personas. Según datos del Departamento de Planificación del INA, de esa cantidad de tierra adjudicada el 77.5% es de carácter cultivable, encontrándose cultivada aproximadamente el 55% de esta última ¹⁰/.

No obstante lo anterior, la demanda de tierras para los grupos campesinos sigue siendo insatisfecha. Para el año 1987, la tierra solicitada por parte de las organizaciones campesinas ascendía a la cantidad de 73,802.40 has. Esta cantidad se ha incrementado, si se toma en cuenta el crecimiento vegetativo de la población a razón de 8,000 familias campesinas anuales, las que demandan 40,000

¹⁰ INA. "Aspectos Básicos de la Reforma Agraria y Requerimientos de Asistencia Técnica y Financiera Institucional". Departamento de Planificación. Tegucigalpa, D.C. Agosto de 1988. Pág. 3.



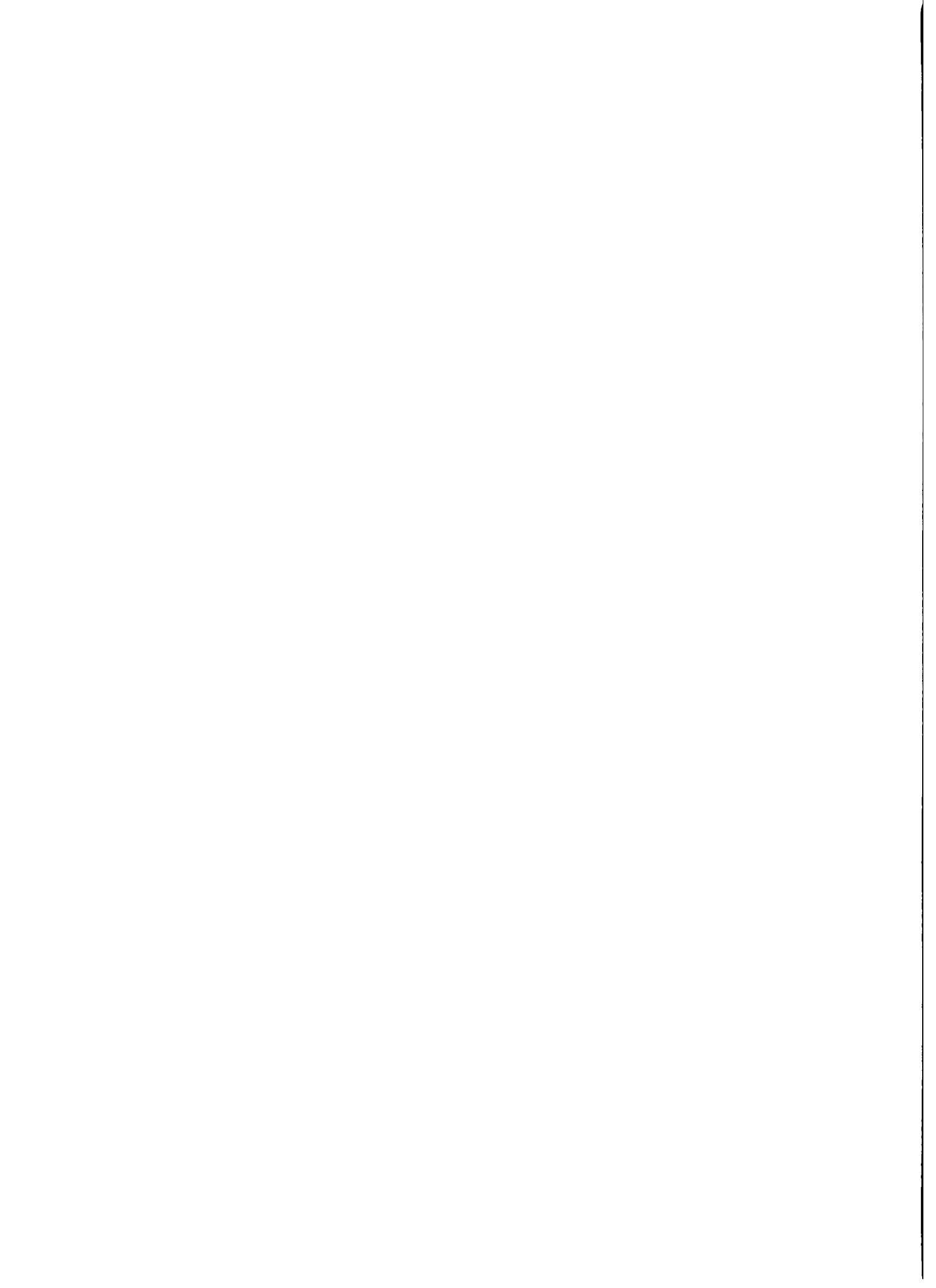
has. de tierra, aspecto que no ha sido totalmente satisfecho con las acciones de adjudicación del INA.

A nivel de las tareas de afectación y adjudicación de tierras que ha venido ejecutando el INA, es evidente la carencia de un plan coherente de afectación y adjudicación de tierras con la participación de las centrales campesinas. Esto se manifiesta en la existencia de los siguientes problemas dentro del Sector Reformado: tierra afectada no apta para la agricultura, la subutilización de la tierra adjudicada por algunos grupos campesinos y la lentitud en el proceso de adjudicación y legalización de tierras. Otros problemas radican en la estructura administrativa y funcional del INA en relación a la definición del área de competencia de acuerdo al marco jurídico que establece la Ley de Reforma Agraria y el Derecho Agrario que lo asiste ¹⁹/. Esto se refleja en la vigencia de procesos burocráticos en los trámites de las solicitudes de tierra pendientes, la existencia de aproximadamente 25,000 expedientes sin resolución definitiva, la falta de información catastral en regiones de mayor presión campesina y el uso de recursos humanos, físicos y financieros por parte del INA en actividades que escapan a su competencia administrativa y jurídica.

Por otra parte, las acciones de adjudicación y legalización de tierras, se han venido ejecutando con una visión de corto plazo, atendiendo más a la presión campesina sobre la tierra que a una planificación de mediano y largo plazo que, al menos, identifique las áreas de tierra susceptibles de afectación y garantice la seguridad de tenencia de las que cumplen con la función social que tipifica la Ley de Reforma Agraria. Esto no ha permitido que se privilegie en el otorgamiento de incentivos a los adjudicatarios que explotan eficientemente los predios, sean éstos grupos campesinos o propietarios privados, así como tampoco ha permitido el otorgamiento de las garantías de inafectabilidad.

¹⁹ Las autoridades ejecutivas del Instituto Nacional Agrario (INA) pretenden darle una nueva visión a la Reforma Agraria, aunque ciertas medidas de política como la revisión de la Ley y la creación de los Tribunales Agrarios necesitan una discusión mayor con los sectores afectados (ganaderos y campesinos), a fin de lograr cierto grado de consenso.

Como parte de las metas del PROPODER, se tiene previsto formular una propuesta de marco institucional a fin de dar vigencia a los lineamientos de política. En este orden, se evaluará la pertinencia de incluir acciones referidas a la creación de los tribunales agrarios, siguiendo la metodología aplicada por el proyecto.



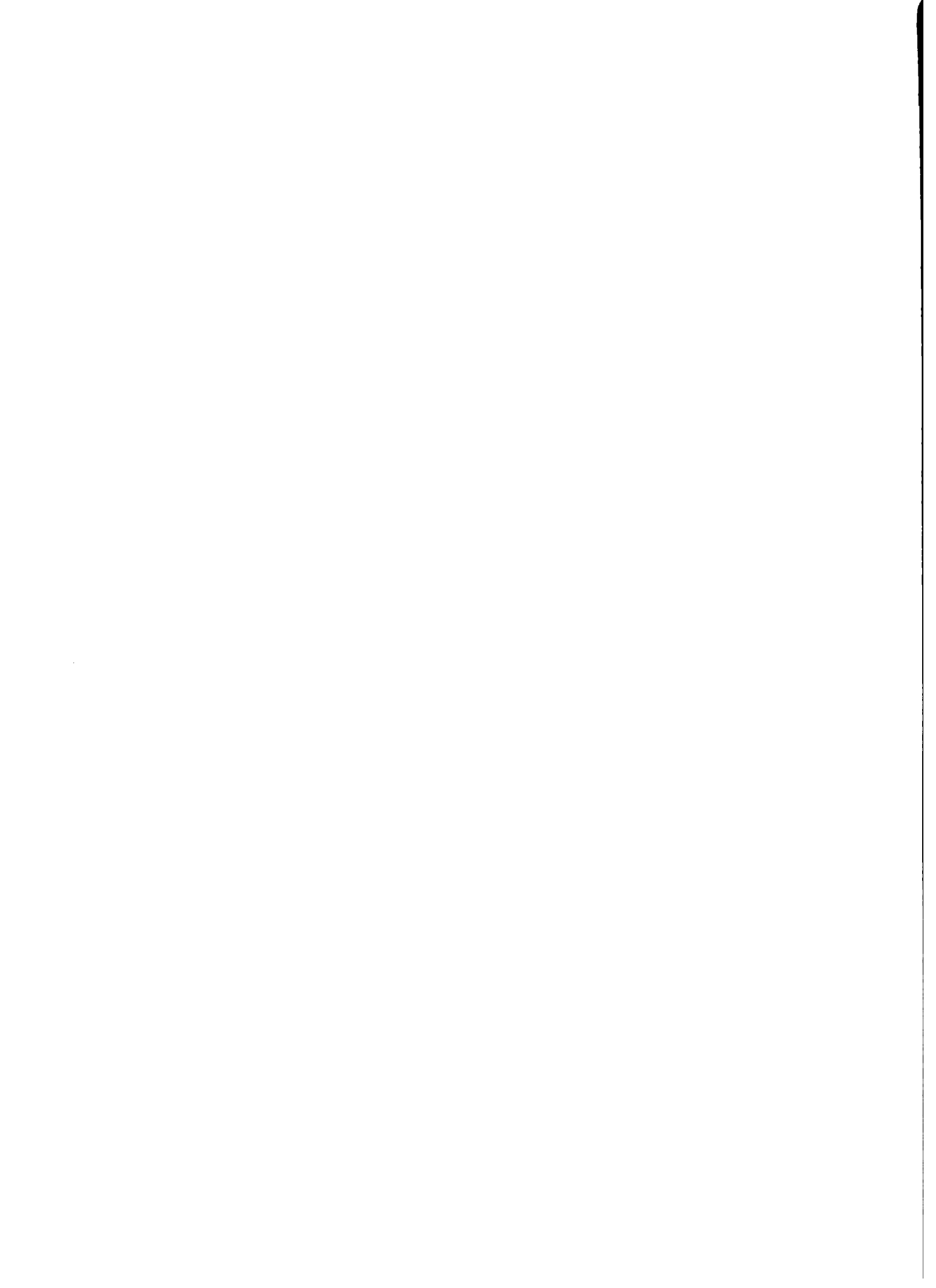
En otro orden, el "Programa de Migraciones Inducidas" orientado a reubicar las familias campesinas asentadas en zonas de reserva forestal y áreas restringidas, no ha contado con un plan integral. Este plan debería dar respuesta a las siguientes interrogantes:

- ¿Quiénes son y dónde se ubican los grupos de pequeños productores y unidades agrícolas familiares "beneficiarios" del programa?.
- ¿Cuáles son las "mejoras" que deberían reconocerse a los grupos migrantes?.
- Es la nueva "tierra prometida" a los grupos migrantes apta para la agricultura y de buena calidad?.
- ¿Cómo podría aumentarse la disponibilidad de tierra?.
- ¿Hay disponibilidad de servicios: agua, luz, vivienda, crédito y asistencia técnica para los grupos migrantes?.

En relación al Proyecto INA-AID/01732, se ha reconocido que la titulación de tierras, enfocada dentro del proceso de Reforma Agraria, sólo constituye una etapa del mismo. Ello no resuelve el problema de mejorar las condiciones de vida de la población meta del proyecto, ya que una de las limitantes para que los beneficiarios puedan desarrollar y ampliar sus actividades productivas lo constituye la falta de acceso al crédito y a la asistencia técnica que brinda el Estado. La existencia de estas limitaciones provoca además, que personas que ya recibieron el título no puedan amortizar la cuenta que tienen pendiente con el INA por la tierra titulada, tal como está especificado en el pagaré respectivo, como tampoco los beneficiarios puedan expandir sus actividades productivas (dado el bajo nivel de ahorro interno) y el área de tierra en posesión, lo que limita el proceso de desarrollo empresarial.

A este respecto cabe agregar que, de las 222.552 Has. tituladas por el proyecto en el período comprendido entre 1983-1988, la mayor parte de la tierra pertenece a pequeños propietarios minifundistas, lo cual demuestra la importancia de ejecutar acciones tendientes a ampliar el área de tierra en posesión ²⁰/. Se agrega además el hecho que gran parte de la producción de granos básicos y de rubros

²⁰ Al respecto, para mayor detalle véase: David Stanfield "La Tierra Vista como un Recurso Económico: Un mercado de tierras para fomentar fincas familiares". Seminario sobre Ajuste Económico y la Política Agrícola. Tegucigalpa, Honduras 26-28 de abril, 1989.



como el café proviene de las fincas familiares ubicadas en su área de influencia.

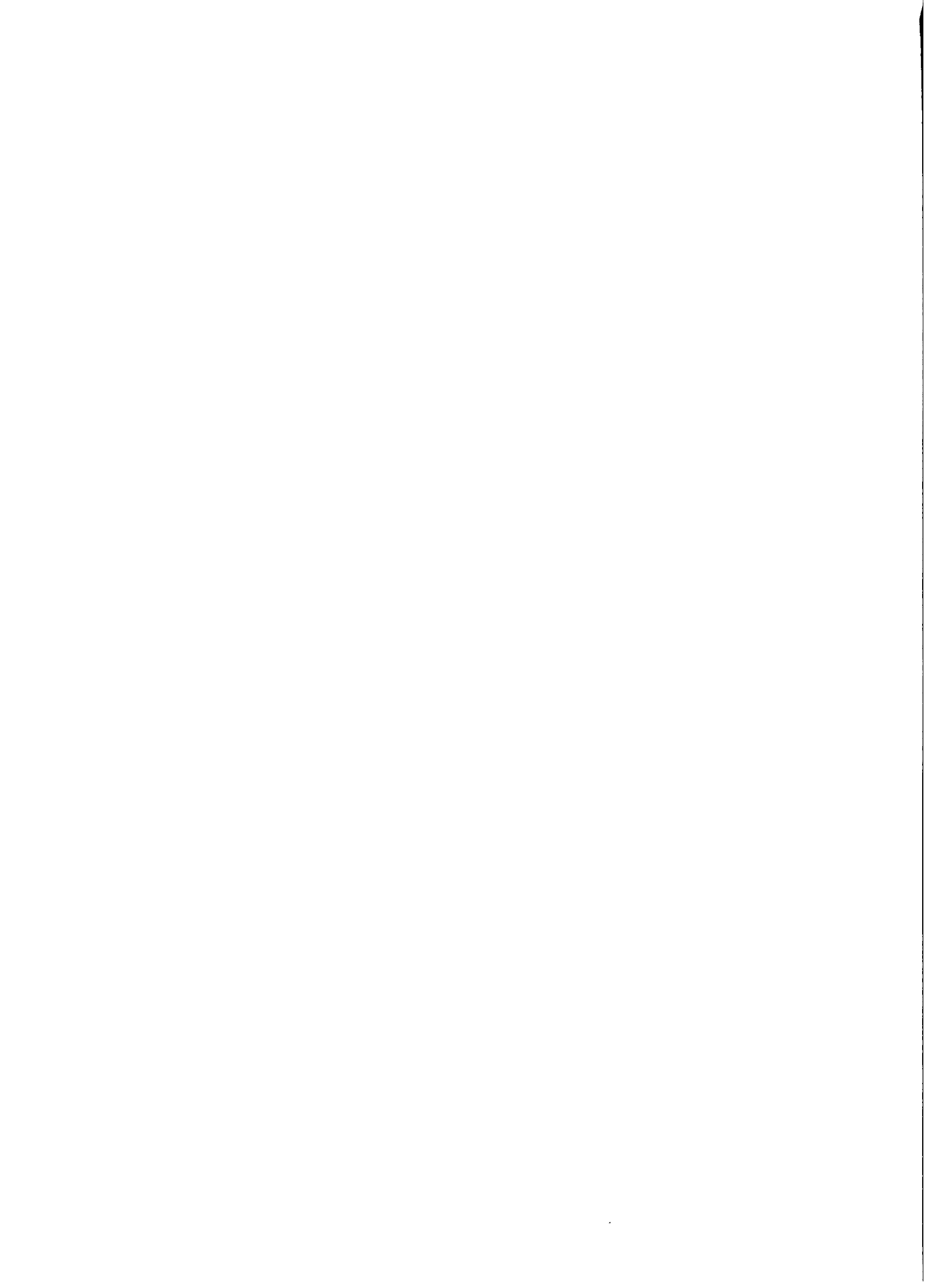
La Ley de Reforma Agraria no reconoce otra forma de adjudicación de tierras que la acción directa del Estado mediante la afectación y expropiación de aquellos predios que no cumplen su función social; sin embargo, en ciertas regiones del país las causales para la afectación son casi inexistentes y, a la vez, existen pequeñas unidades de producción dedicadas al cultivo de granos básicos. Esto permite justificar la necesidad de explorar otras formas de adjudicación de tierra, como sería el Fondo Financiero para la compra de tierra.

Política 1.1.1

Agilizar los procesos de afectación, adjudicación y legalización de tierras en áreas geográficas prioritarias previamente identificadas, ampliando al mismo tiempo el área de los grupos campesinos ya establecidos y en donde la dotación es insuficiente.

Medidas

- Reducir los pasos administrativos y procedimientos técnicos en los trámites de afectación, adjudicación y legalización de tierras.
- Actualizar el inventario de tierras teniendo en cuenta los predios que no se ajustan a los techos agrarios establecidos por la Ley de Reforma Agraria.
- Descentralizar las decisiones en materia de Reforma Agraria a las Oficinas Regionales Agrarias.
- Hacer una revisión de la deuda agraria con el fin de proponer soluciones que permitan la legalización de las tierras y la consolidación de las empresas campesinas.
- Incorporar efectivamente la participación de las Organizaciones Campesinas en el proceso de Reforma Agraria.
- Garantizar, al amparo de la Ley, la debida seguridad de tenencia de la tierra a los propietarios privados que exploten eficientemente este recurso.
- Estructurar un plan global de migraciones inducidas que permita reubicar en áreas de Reforma Agraria, aquellos grupos campesinos y demás asentamientos humanos ubicados en zonas conflictivas, de reserva forestal y áreas restringidas.



Política 1.1.2

Ampliar la dotación de tierras a aquellos agricultores del Sector no Reformado minifundista a través de un Fondo Financiero para la compra de tierras, bajo los criterios de adjudicación establecidos en la Ley de Reforma Agraria.

Medidas

- Facilitar una suficiente disponibilidad de la tierra a los beneficiarios del Proyecto de Titulación de tierras a través de la creación de un Fondo Financiero para la compra de tierras.

Objetivo Específico 1.2 - Recursos Forestales

Incorporar a la comunidad que habita en áreas forestales a las actividades productivas que se derivan del bosque, asegurando su participación activa y directa en la gestión del desarrollo rural.

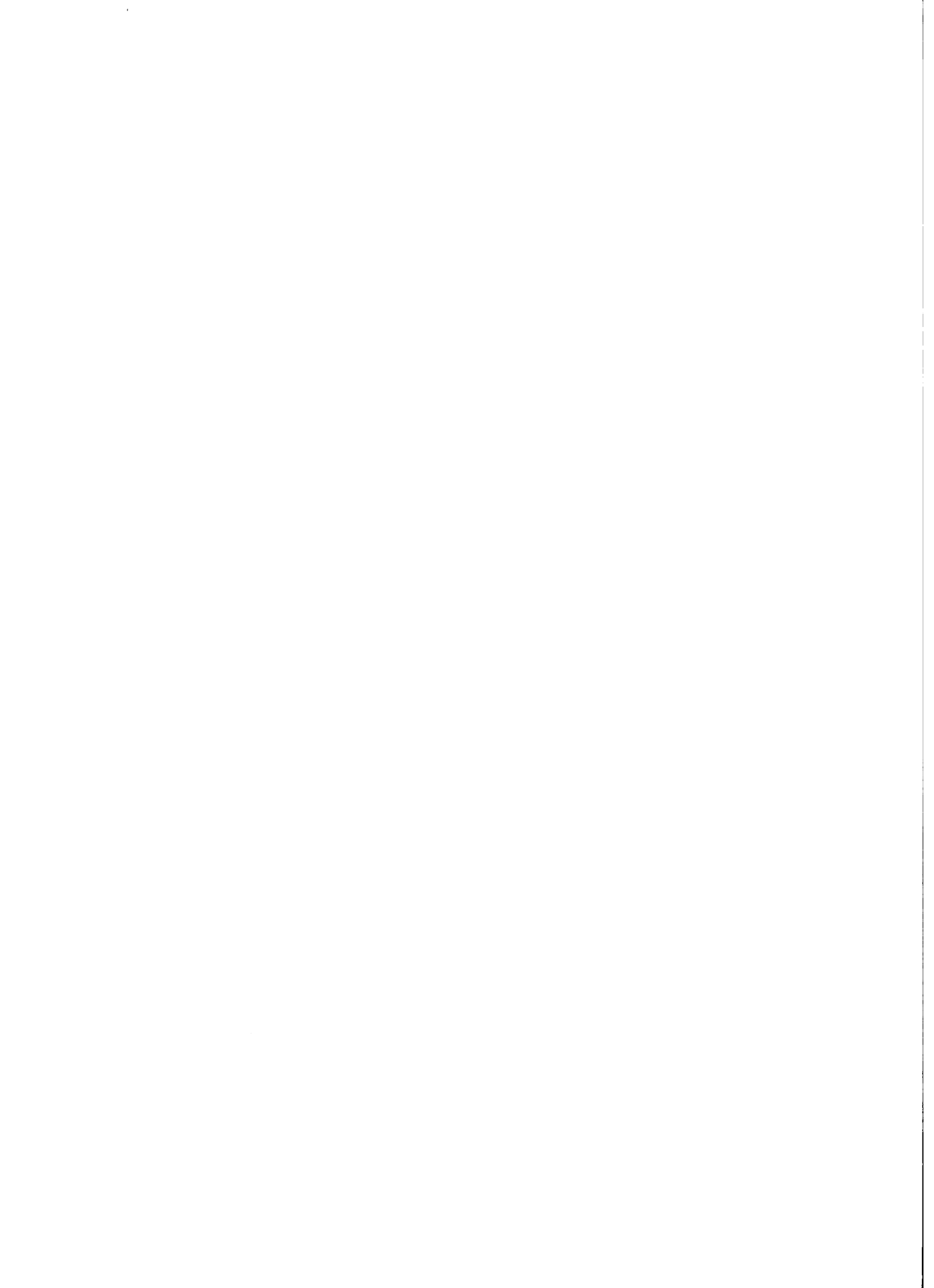
FUNDAMENTACION.

De la extensión territorial de Honduras 112,088 Kms.2, un 66 por ciento, que representa 7.4 millones de hectáreas, son suelos de vocación forestal; de éstos 2.7 millones de has. son bosques latifoliados; 2.4 millones de has. son bosques pinares y 2.3 millones de has. son terrenos sin uso, debido a problemas de erosión. Del 34% del área restante, 2.8 millones de has. son utilizadas en cultivos agrícolas y pastizales y 1.0 millones de has. están destinadas a uso urbano, pantanos y manglares.

Los bosques hondureños han experimentado un dramático descenso en cuanto a superficie y volumen; cifras comparativas de FAO y COHDEFOR establecen que si en 1964 habían 6,811 miles de has., para 1986 se habían reducido a 5,051 miles de has., es decir que el ritmo de deforestación anual es de aproximadamente 80,000 has. La Federación Hondureña de Cooperativas Agroforestales (FEHCAFOR), ha identificado las siguientes causas: ^{21/}

- a) "Aumento de la población que demanda una mayor cantidad de tierra para cultivos, población que se ve forzada a realizar prácticas agrícolas en terrenos de vocación forestal (agricultura migratoria), motivados por la inequitativa distribución de la tierra y la ausencia de un programa de

²¹ "Diagnóstico de la Situación Actual". Federación Hondureña de Cooperativas Agroforestales (FEHCAFOR). Tegucigalpa, Abril, 1985.



Reforma Agraria que les atienda y ofrezca soluciones oportunas y técnicamente viables para incorporarse a la economía nacional. Aparejado a la agricultura migratoria se provocan daños a los bosques por descombros, pastoreo e incendios forestales.

- b) Existencia de una sobrecapacidad industrial de aserrió que provoca exceso de explotación de las áreas de abastecimiento, además del reducido nivel tecnológico de los aserraderos que se traduce en un bajo aprovechamiento de la materia prima y provoca cuantiosos desperdicios tanto en el bosque como en los planteles industriales".

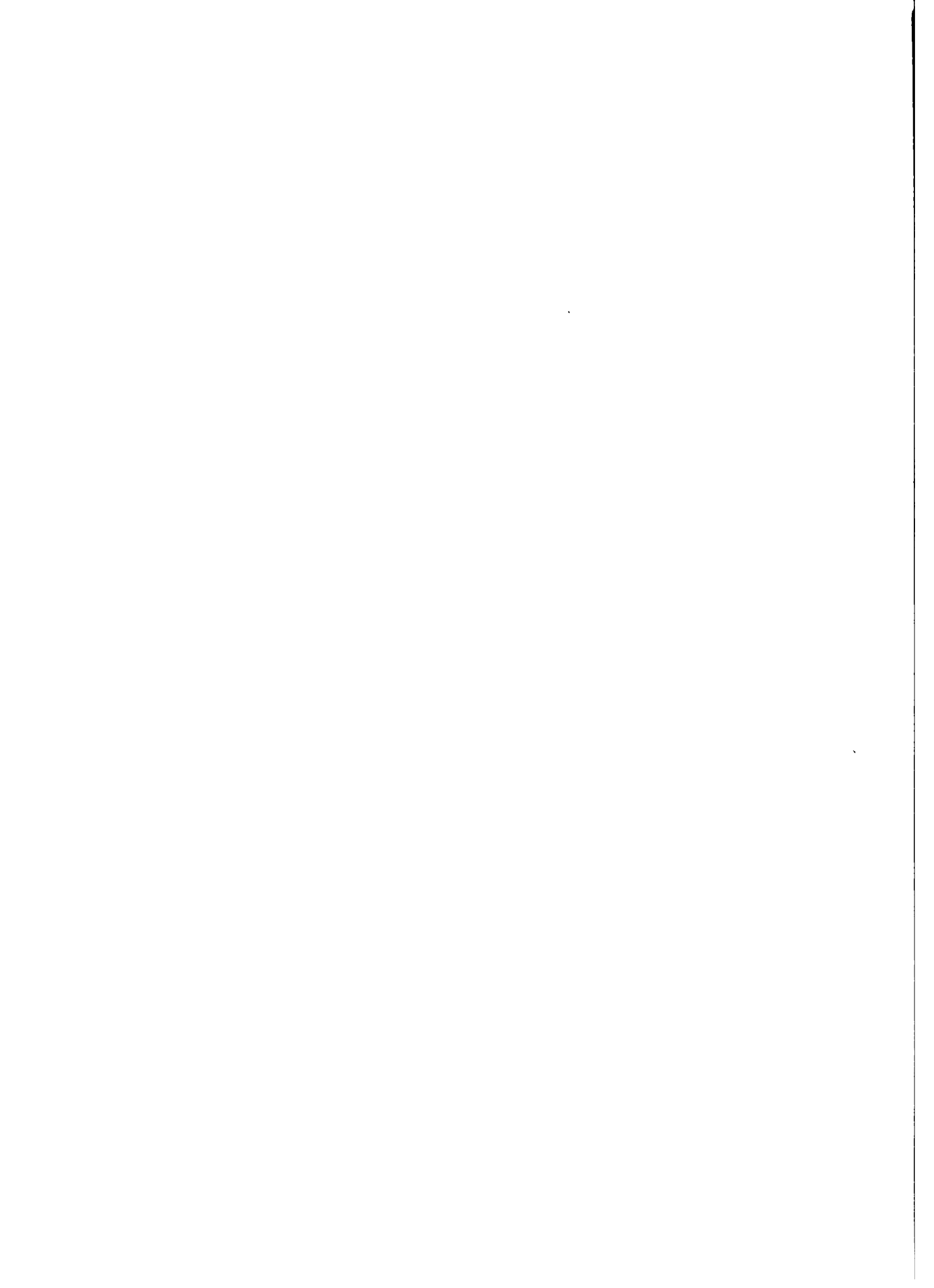
Por estas prácticas en el bosque de pino comercial se destruyen anualmente 43,360 has. y sólo se regeneran 26,810 has., con una pérdida neta por año de 16,550 has.

No obstante lo anterior, la COHDEFOR ha venido operando bajo un esquema institucional que no ha permitido una mayor participación de la población rural en el acceso, aprovechamiento y uso del recurso forestal, así como tampoco ha permitido que las municipalidades puedan captar ingresos económicos con la administración del bosque. Esto se explica por la falta de descentralización y desconcentración de los servicios y recursos físicos y financieros con que cuenta la COHDEFOR, entre otras cosas.

En relación al sistema social forestal, el Artículo No.24 de la Ley de COHDEFOR dice textualmente: "La Corporación organizará el sistema social forestal, integrado por campesinos hondureños asociados en grupos de trabajo, cooperativas y otras formas asociativas, para cuidar y proteger los bosques y fomentar su regeneración, evitando los incendios, el pastoreo excesivo, los cortes ilegales y la agricultura migratoria. Determinará asimismo, la forma en que los campesinos participarán de los beneficios que se deriven de la explotación de los bosques".

En la actualidad, la punta de lanza del sistema social forestal lo constituyen las Areas de Manejo Integrado (AMI), áreas preferiblemente de vocación forestal que consta de 5,000 a 10,000 hectáreas aproximadamente, para ser manejadas con la participación directa y activa de la población que se encuentra en las comunidades rurales. En este orden, y dado que el número de AMIs se ha venido incrementando, es de destacar que existen problemas a los cuales deben buscársele solución.

- a) Se han otorgado permisos para que pueda explotarse el bosque protegido por las AMIs, para propósitos comerciales.



- b) Las comunidades rurales "beneficiarios" de los AMI tienen escasa participación en el aprovechamiento y comercialización del recurso forestal, ya que no se han podido organizar verdaderas empresas y cooperativas de producción y servicios agroforestales al interior de las AMIs.

Finalmente, cabe apuntar que a partir de 1987, se está aplicando la política de "Áreas tributarias" por medio de la cual se asignarán a perpetuidad áreas de bosques a los aserraderos. Sin embargo, no se reglamenta ni se identifican los mecanismos para responsabilizar a éstos de la reforestación de las áreas de bosque explotadas.

Política 1.2.1

Reorientar y fortalecer el sistema social forestal, para incrementar y diversificar la participación de las comunidades rurales en las actividades agroforestales, mejorando de esta manera el nivel de ingreso y la calidad de vida.

Medidas

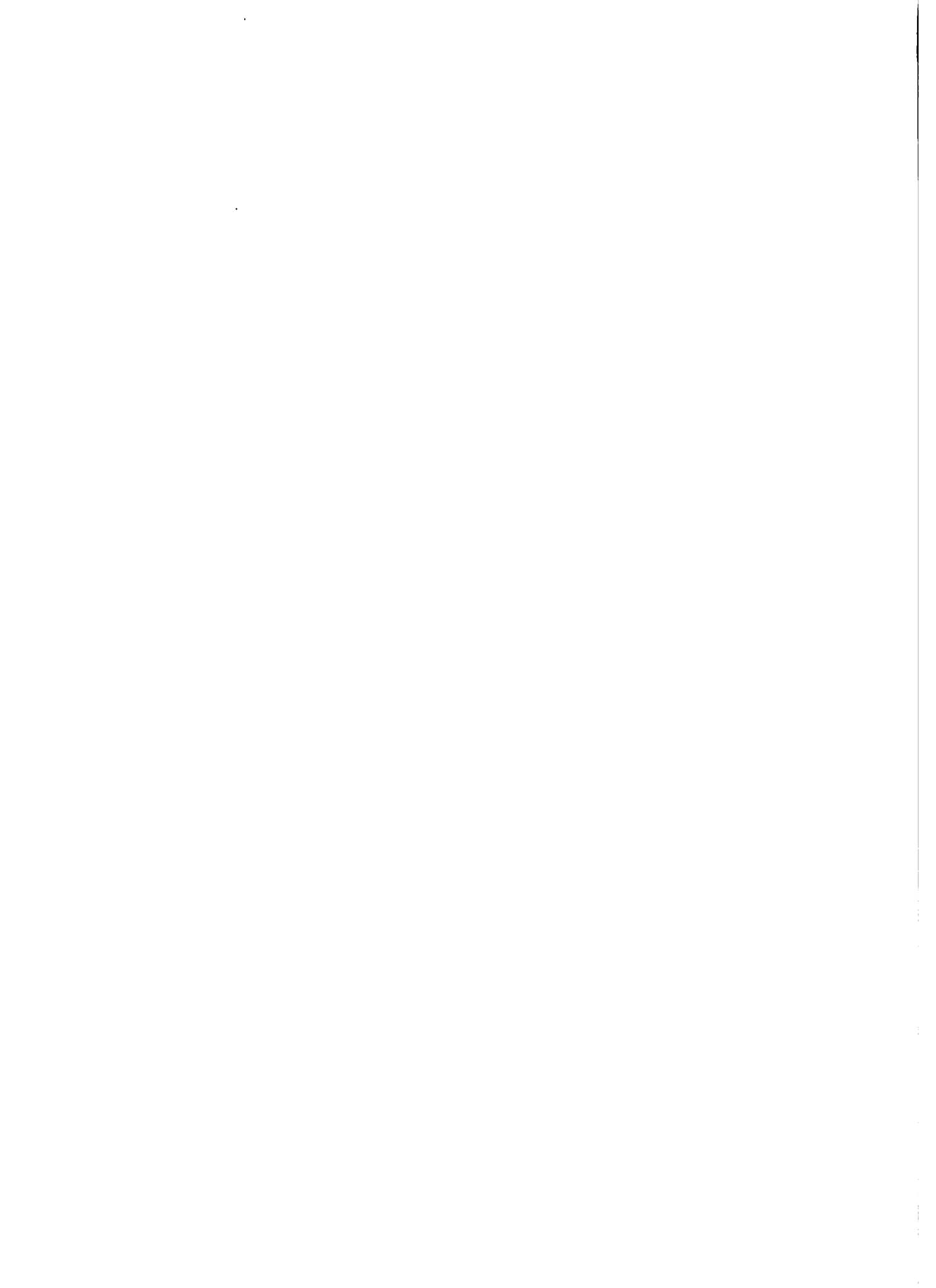
- Promover y fortalecer a nivel de las Áreas de Manejo Integrado (AMIs), las empresas asociativas de producción y servicios agroforestales con propósitos de empleo e ingresos.
- Establecer la reglamentación necesaria para que las empresas comerciales de madera se responsabilicen de la reforestación de las áreas aprovechadas por las mismas.
- Hacer partícipes a las comunidades y empresas asociativas en las decisiones sobre el aprovechamiento y venta del recurso bosque.
- Fomentar la participación del sector privado sin fines de lucro en las actividades del sistema social forestal.

Política 1.2.2

Descentralizar en los municipios la administración del recurso bosque.

Medidas

- Establecer un ordenamiento territorial con propósito de asignación del recurso bosque, identificando al mismo tiempo las Áreas de Manejo Integrado.
- Revisar las leyes de COHDEFOR y de Municipalidades y otras relacionadas, con propósitos de descentralización.



- Realizar un traspaso gradual de las funciones administrativas de COHDEFOR a los municipios, al mismo tiempo que se fortalece la organización y formación del recurso humano local.

Objetivo Específico 1.3 - Recursos Hidrobiológicos.

Que las municipalidades ubicadas en áreas costeras, zonas de producción acuícola, tengan acceso y se beneficien de los recursos existentes.

FUNDAMENTACION

La importancia de los productos marinos para la economía hondureña es de relevarse. Durante la década anterior, el valor agregado del sector pesca creció a una tasa de 5.7%, al pasar de 3.9 a 6.8 millones de lempiras constantes (1970-1980). Los volúmenes de producción pesquera, oscilaron entre 3.0 y 4.3 miles de toneladas métricas, experimentando una tasa de crecimiento promedio anual de 5.6%.

Para el presente año, se estima que el valor bruto de la producción generado por los productos pesqueros será de 65,819.6 miles de lempiras constantes (1978=100); el valor agregado de 26,189 miles de lempiras y la producción será de 6,517.9 toneladas métricas.

No obstante lo anterior, existe un desconocimiento del potencial pesquero del país, lo que limita la acción administrativa de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables, en relación a la emisión de disposiciones que tiendan al uso racional de los mismos, al igual que, en lo que respecta a los mecanismos de captación de ingresos por exportación de la industria de productos pesqueros. Esto es extensivo a los gobiernos de los municipios y comunidades ubicados en las zonas de explotación industrial, ya que son exiguos los ingresos que captan.

Por otra parte, en el país no existen disposiciones específicas de tipo legal que regulen la acuicultura. La Ley de pesca vigente (1959) contiene un capítulo muy resumido, que establece normas para el fomento y expansión de la acuicultura, sin hacer distinciones sobre el tipo de actividad y menos aún, regular los procedimientos para el acceso, aprovechamiento y comercialización, de estos recursos.

Cabe agregar por otro lado, lo insuficiente que han resultado los servicios de apoyo a la producción pesquera de menor escala, en especial para aquellos productores cuyo nivel de producción es de tipo artesanal. En el caso del financiamiento y asistencia técnica se señala que, de acuerdo a los requisitos exigidos por la banca nacional y privada, los productores acuícolas bajo la categoría de subsistencia obtienen de estas fuentes un escaso beneficio. Las actividades acuícolas, en relación a su impacto socioeconómico a nivel de la población rural, son marginales si se considera la

concentración de la explotación del recurso, el tipo de tecnología que usa y la orientación de la producción ²²/.

Política 1.3.1

Establecer las condiciones necesarias para que las municipalidades que tienen recursos hidrobiológicos en áreas continentales de su jurisdicción, controlen las mismas y se responsabilicen de su protección y conservación.

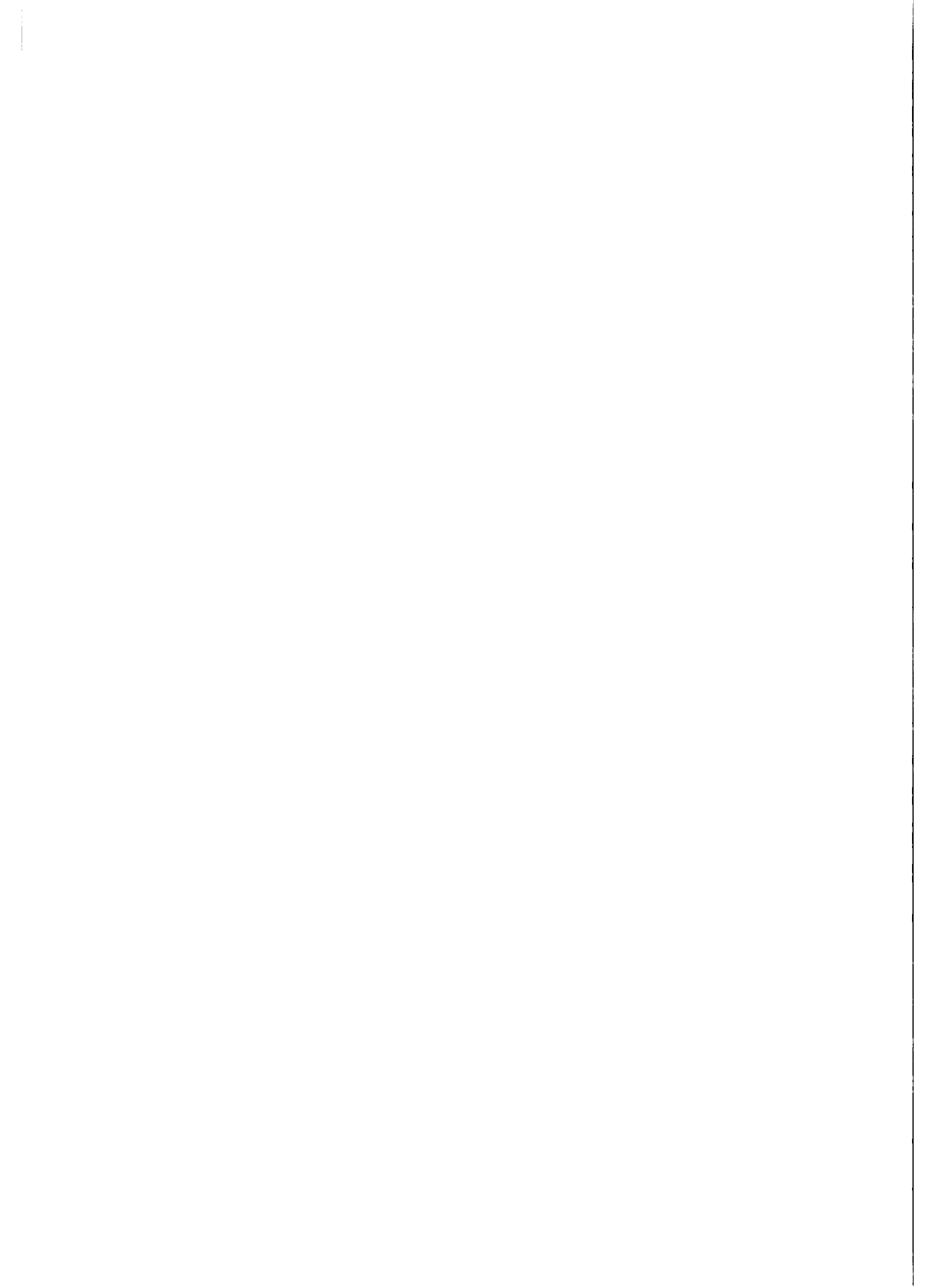
Medidas

- Revisar y ajustar la legislación pesquera y/o acuícola de acuerdo a las necesidades del desarrollo rural, pudiendo incluir de esta manera la definición de jurisdicción municipal en dichas áreas.
- Introducir en la Ley de Municipalidades lo pertinente al control, beneficio, protección y conservación del recurso hidrobiológico por parte de las comunidades.
- Asignar a las municipalidades la captación de ingresos fiscales provenientes de la explotación de los recursos hidrobiológicos a fin de que éstos puedan cumplir su función de protección y conservación de dicho recurso.
- Proveer, a través del Fondo de Desarrollo Rural (FNDR) apoyo financiero a las comunidades de bajos ingresos dedicadas a la explotación del recurso hidrobiológico para fortalecer los beneficios económicos a obtenerse.
- Crear, a nivel de las comunidades de bajos ingresos, una estructura orgánica para cumplir la función de administrar, proteger y conservar los recursos hidrobiológicos y el medio ambiente en general.
- Reglamentar la intervención de las empresas comerciales de explotación hidrobiológica, en áreas de jurisdicción municipal.

Objetivo Específico 1.4 - Recurso agua

Asegurar que los pequeños productores dispongan del recurso agua y al mismo tiempo participen en la conservación de este recurso.

²² Diagnóstico sobre el Estado de la Planificación Acuícola en Honduras", CCP/RLA/ITA. "Apoyo a las Actividades Regionales de Acuicultura en América Latina y el Caribe (Aguila)". Tegucigalpa, D.C. 1988.



FUNDAMENTACION.

Los recursos hídricos ejercen extraordinaria relevancia en el contexto global del proceso de desarrollo del país; no obstante, aún cuando siempre se ha reconocido el grado de su importancia, en la práctica no ha existido una eficiente conservación de sus disponibilidades potenciales, ni control en el aprovechamiento en sus múltiples usos.

En el caso particular de las cuencas hidrográficas, se presenta un proceso de degradación continuo, explicado por la sistemática destrucción de los bosques, la falta de una educación especial con respecto al uso y preservación de los recursos naturales, la ganadería extensiva, etc. Entre las cuencas degradadas se encuentran todas las de la vertiente hidrográfica del Golfo de Fonseca, particularmente la cuenca del Río Choluteca que presenta un balance hídrico crítico ²³/.

Entre 1970 y 1984 la infraestructura realizada en la ordenación de cuencas, subcuencas y microcuencas hidrográficas, fue poco significativa y deficiente, no considerándose una participación de la población rural en la protección y conservación de dichas cuencas. Se observó, además, una progresiva contaminación de las aguas por el descargo de aguas residuales crudas o parcialmente tratadas, principalmente de desechos domésticos, industriales, mineros, etc, así como de los retornos del riego saturados de sales, fertilizantes y pesticidas, con los consecuentes efectos en la salud de la población.

En este orden, la Ley General de Aguas que está vigente desde 1927 ya es obsoleta; sin embargo, la nueva Ley que, al parecer está por aprobarse, no contempla las formas y mecanismos que deben establecerse para que la población rural tenga acceso, use y conserve las fuentes de agua, como tampoco contempla las responsabilidades de los gobiernos locales en tales acciones.

Con respecto al componente de organización y capacitación para la agricultura bajo riego, es evidente su no incorporación en forma explícita en los programas y proyectos de desarrollo rural integrado. La experiencia ha demostrado que, en ciertos proyectos como el caso del Proyecto del Valle de Guayape en Olancho, este

²³ Véase: 1) De Isoyetas e Isotermas, y balances hidrológicos de las Cuencas Hidrográficas de Honduras: Dirección Ejecutiva del Catastro; 2) Monografías de las Cuencas de Honduras. Plan Nacional de Riego y Drenaje. Dirección de Recursos Hídricos, Secretaría de Recursos Naturales, 1987-1988. Tegucigalpa, D.C.

componente se incorporó sin la participación activa de la población beneficiaria del mismo y a un costo financiero por encima de la capacidad de pago de los proyectos.

Política 1.4.1

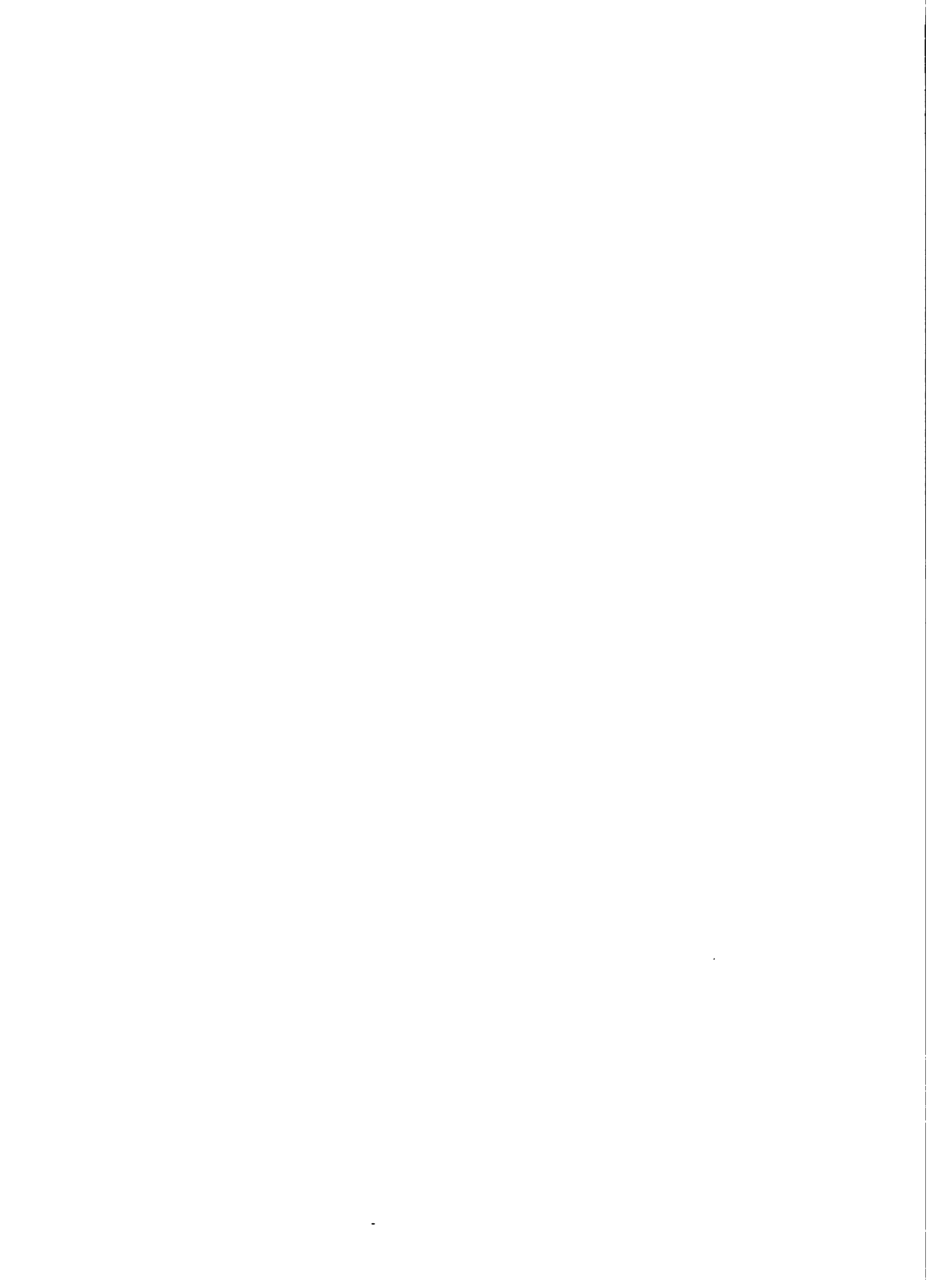
La disponibilidad, uso y conservación del recurso agua estarán sujetas a una regulación especial que asegure el acceso en forma equitativa de la población a ese recurso, al mismo tiempo que se logre la conservación del mismo.

Medidas

- Establecer el marco legal correspondiente.
- Asegurar que en los proyectos de desarrollo rural se incorpore el componente de organización y capacitación para la agricultura de riego.
- Incorporar las acciones de conservación de cuencas, subcuencas y microcuencas en los programas y proyectos de desarrollo rural con ámbito de influencia en éstas.
- Enfatizar el financiamiento de infraestructuras de riego de bajo costo.
- Impulsar estudios para la utilización del agua, mediante pequeños y medianos embalses de uso múltiple así como de agua subterránea con fines agrícolas.
- Diseñar y construir pequeñas y medianas obras de riego, ajustadas a la zona respectiva, que permita la diversificación agrícola y bajo criterios de eficiencia económica con amplia participación de la población beneficiaria.
- Brindar un manejo adecuado para el uso de agua en la repoblación de especies hidrobiológicas y establecer controles en la explotación hidrobiológica, en las áreas de jurisdicción municipal.

Objetivo Específico 1.5 - Servicios de Apoyo a la Producción.

Establecer las condiciones necesarias para que la población rural de pequeños y medianos productores y grupos del sector reformado dispongan de los servicios de apoyo a la producción que les permita alcanzar niveles de producción en términos de eficiencia económica y crecimiento sostenido.



FUNDAMENTACION.

Se consideran servicios de apoyo a la producción: financiamiento, generación y promoción de uso de tecnologías, provisión de insumos, herramientas y maquinaria y comercialización, los cuales constituyen elementos esenciales para asegurar el desarrollo productivo y de la población rural en general.

El Gobierno hondureño ha realizado esfuerzos e invertido importantes recursos en mejorar la producción, especialmente agrícola a través de tales servicios de apoyo; sin embargo, los resultantes logrados no son satisfactorios tal como lo revelan diferentes estudios realizados en el país.

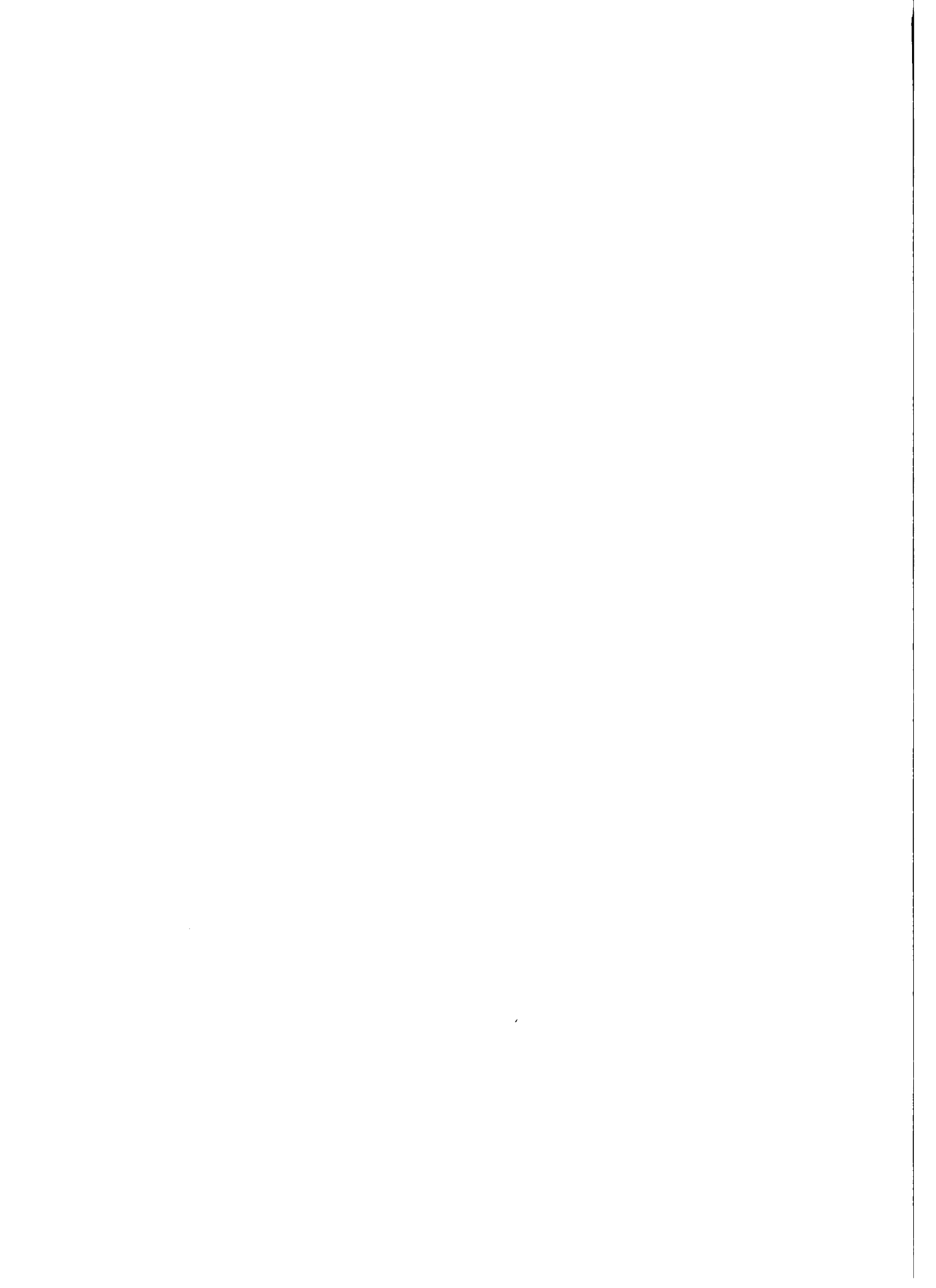
Area Financiera

Durante los últimos años, el financiamiento formal a las actividades de producción en la agricultura hondureña adquiere una creciente importancia por el número de instituciones privadas que ofrecen apoyo financiero a los productores y de organismos internacionales de cooperación financiera que han incrementado sus operaciones en Honduras. No obstante, el porcentaje de productores agrícolas que recibe asistencia financiera es todavía muy exigua, aproximadamente un 15% de ellos.

El acceso a fuentes de crédito competitivo representa por lo tanto el principal problema que confronta la gran mayoría de productores. Las exigencias de garantía son muy difíciles de satisfacer, altas tasas de interés para los préstamos no subsidiados, o sea 18.4%. Otro aspecto se refiere a los plazos de los préstamos que son muy cortos. El plazo medio otorgado para fines agrícolas ha bajado de 15.9 meses en 1980 a 14.6 meses en 1986, siguiendo una tendencia en la cartera general de préstamos que ha bajado casi en la misma proporción. Sólo el 30% del total de préstamos otorgados tienen plazos mayores de 5 años, lo que significa un problema, puesto que muchos plazos acordados para financiar proyectos agrícolas, no concuerdan con el flujo de caja de los mismos ²⁴/.

Por otra parte, los proyectos más rentables necesitan financiamiento por un período de varios años y no por poco más de un año. Otro aspecto crítico se refiere a los trámites y la extemporaneidad de los préstamos. Adicionalmente, la gran mayoría de préstamos son para la producción, mientras que para la comercialización, los fondos de préstamo son menores, como lo son también las posibilidades de conseguir cartas de crédito para

²⁴ El Sector Agropecuario en Honduras. Diagnóstico, Políticas y Recomendaciones. Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP). Tegucigalpa, Diciembre de 1988.



exportaciones.

En el orden interno, el total del financiamiento otorgado a los productores agrícolas en el ciclo 1987-88 fue de 11.37 millones de lempiras, de los cuales .58 millones correspondió al estrato de <2.5 has., 1.12 al estrato de 2.5 < 5 y 1.0 al estrato entre 5 y <10 has.

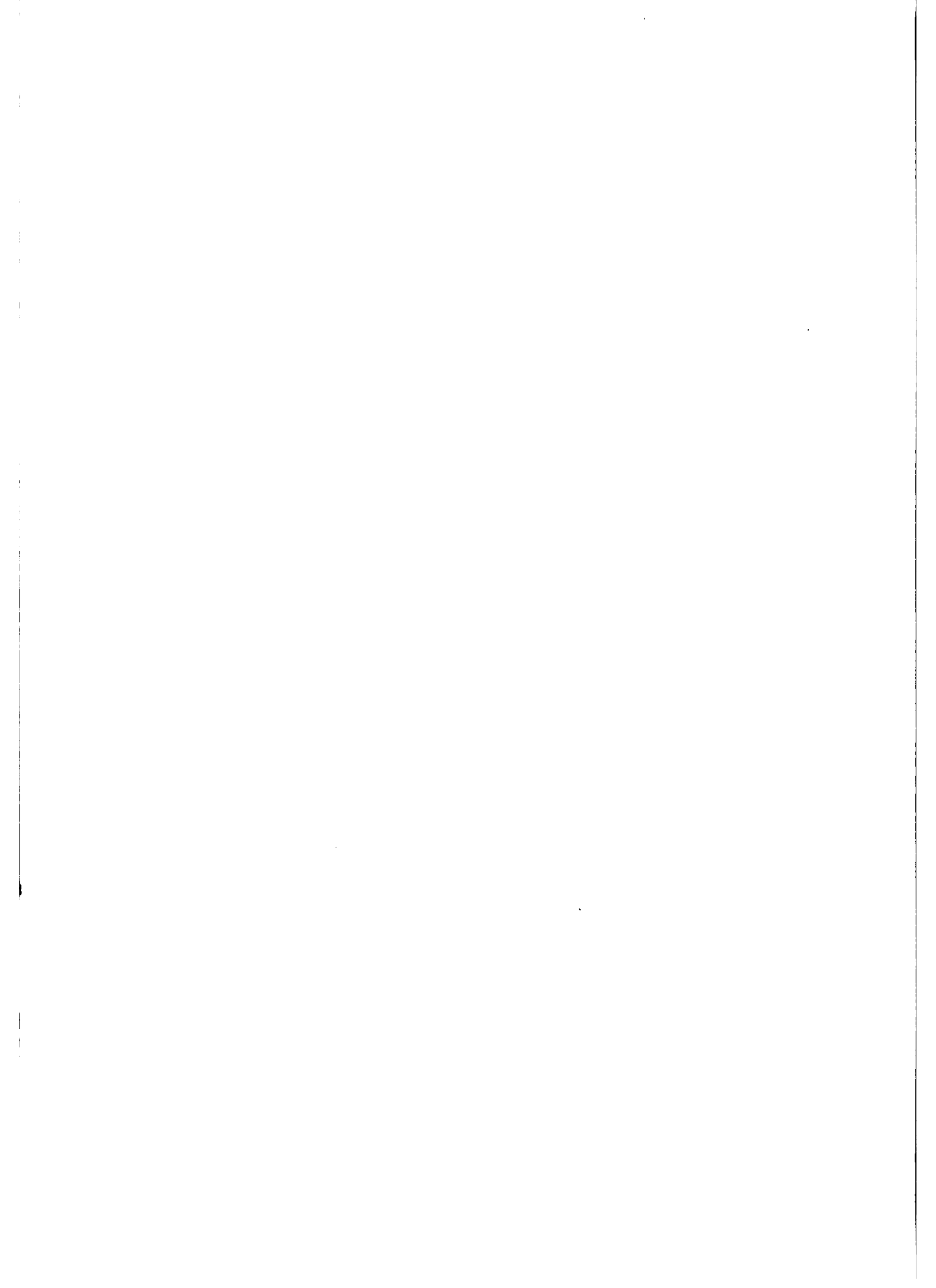
Las fuentes de financiamiento más importantes son el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA), con el 42.9% del monto otorgado, la Banca Privada con 28.6%; otras fuentes como el INA, Proyectos de Desarrollo Rural, etc. con 15.4% y fuentes informales con 11.3%. Las Cooperativas apenas representan el 1.8%.

Por otra parte, las explotaciones que reciben crédito, representan del total, el 6.3% de explotaciones de menos de 2.5 has., 17.1% de explotaciones de 2.5 a 5 has., 21.1% explotaciones de 5 a 10 has., el 25.1% de explotaciones de 10 a menos de 50 has. y el resto en explotaciones de más de 50 has.

Si se analizan las fuentes de financiamiento según el tamaño de la explotación, se tiene que BANADESA destina la mayor parte de sus fondos, 55.6%, a los grandes productores, o sea explotaciones de más de 50 has, 25.2% a los medianos productores en explotaciones de 10 a 50 has., y 10.3% a pequeños productores con explotaciones de 5 a 10 has. Las fuentes informales otorgan la mayoría de sus recursos a los medianos productores, 45.6%, minifundios 24.6% que son explotaciones de 2.5 a 5 has., y microfundios, 16.8% que son explotaciones de menos de 2.5 has. Otras fuentes destinan la mayor parte de sus fondos a los grandes productores (53.7%), medianos productores (19.4%) y pequeños productores (14.8%). La Banca Privada otorga la mayoría de sus recursos a los grandes productores 37.6%, medianos productores 33.9%, pequeños productores 14.1% y microfundios 13.3%. Las cooperativas destinan la mayor parte de sus fondos a los medianos productores 59.7%, pequeños productores 22.7% y microfundios 16.5%.

En cuanto al financiamiento para productores de granos básicos, además que obtienen apoyo para la explotación de otros productos, éste ascendió en el ciclo 1987-88 a 51.49 millones de lempiras, lo que representa el 46.2% del total. Estos recursos se distribuyeron así: para los grandes productores el 66.6% de los fondos, para medianos productores el 11.5%, para minifundios el 11.3%, para pequeños productores el 8.4% y apenas el 2.2% para los microfundios.

En este caso, las fuentes de financiamiento más importantes son la Banca Privada con el 52.9% del monto otorgado, el BANADESA con 34.2%, otras fuentes 11.4% y cooperativas con el 1.5%. Las fuentes informales no tienen ninguna participación.



Es importante señalar que, de las explotaciones mencionadas, sólo representan en cuanto al crédito el 11.6% (38,386 explotaciones) del total de las mismas, lo que significa que el 88.4% (291,324) del total de explotaciones no reciben crédito, en especial aquellas explotaciones de menos de 2.5 has. a 10 has.

Finalmente cabe mencionar que, en cuanto a financiamiento para obras sociales, la situación es más crítica, ya que no existe una orientación institucionalizada de apoyo a este tipo de inversiones (infraestructura, vivienda, etc.) a excepción de algunos ensayos realizados a través de los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado, los cuales contemplan fondos dirigidos a construcción y mejoramiento de viviendas, medicamentos, letrinización, construcción de caminos de acceso a zonas productivas, etc.

Area de Generación y Promoción de Uso de Tecnologías

Uno de los problemas más agudos de la producción es el poco aprovechamiento de las posibilidades biológicas de los recursos y de los potenciales energéticos de las diferentes zonas naturales, lo cual constituye el fundamento de la generación de tecnologías.

En Honduras, a nivel público, desde 1950 hay esfuerzos para generar tecnologías y promover a los agricultores para que adopten las mismas. Resultado de esa experiencia ha sido la creación de instituciones, instancias y mecanismos de generación de tecnología y servicios de asistencia técnica que no necesariamente responden a un sistema nacional de tecnología.

Las principales limitantes de investigación y asistencia técnica en función del desarrollo rural consisten en lo siguiente:

- La organización, asignación de recursos y fijación de prioridades para la generación y adaptación de tecnología no está basado en el conocimiento de las condiciones socioeconómicas y técnico-productivas del pequeño productor individual o asociado.
- El sistema genera tecnologías para las cuales los pequeños agricultores no están preparados; los suelos no responden y los medios necesarios para aplicarlas no se encuentran. No parece haber conciencia generalizada de que el pequeño agricultor puede requerir soluciones técnicas distintas de las que son válidas para los agricultores de mayores recursos.
- En los últimos años se han experimentado formas tendientes a ser participe al agricultor en los procesos de generación y adopción de tecnologías introduciendo metodologías que integren la investigación, la extensión y al propio agricultor; sin embargo, esta forma participativa de trabajo en la práctica continúa siendo muy incipiente como sistema.

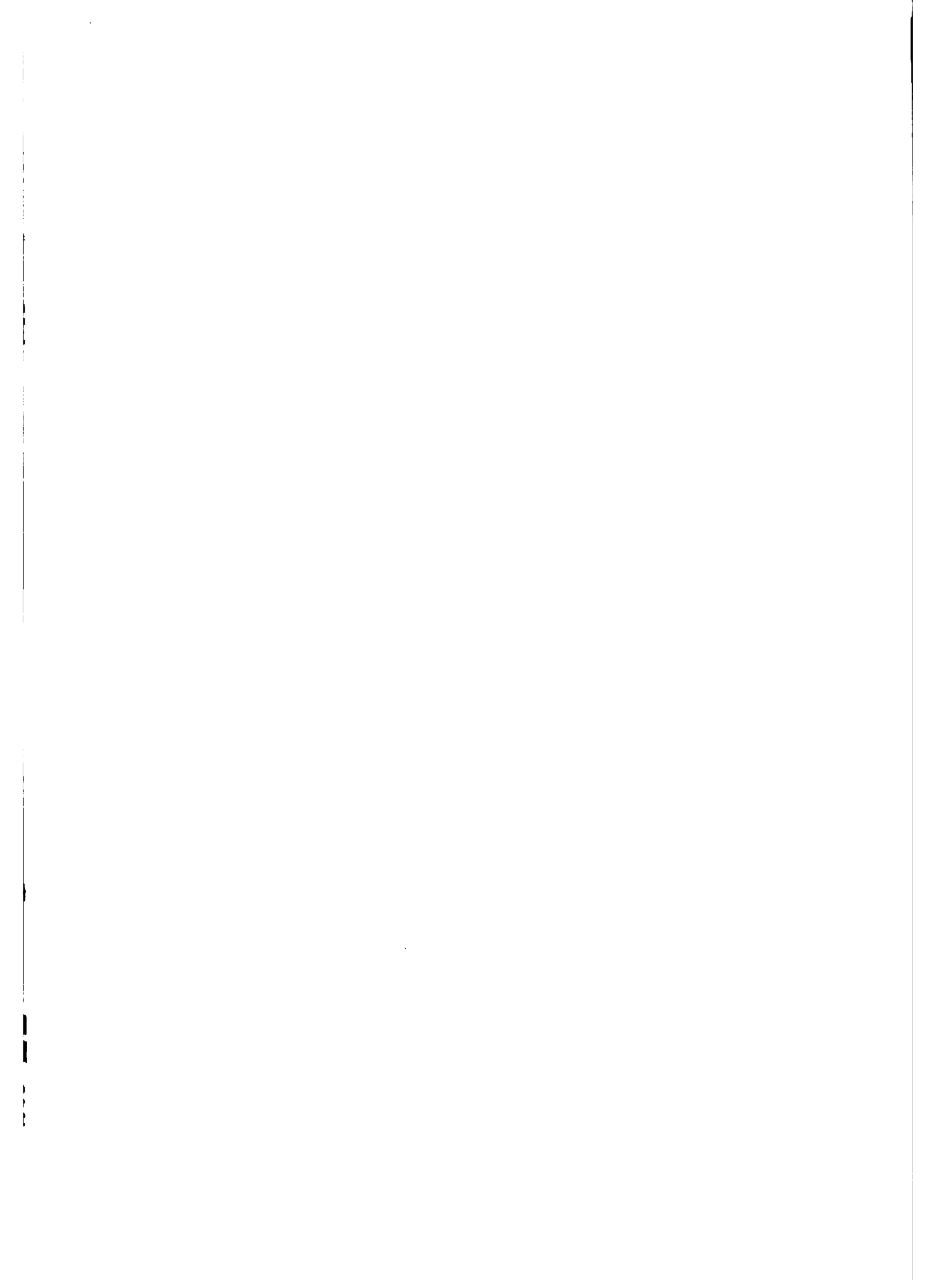


- Las políticas que han orientado la generación de tecnología han estado influenciadas por el modelo de alta productividad, intensivo en el uso de insumos y consumo energético difícil de incorporar a la agricultura de subsistencia. La fuerte inversión que demanda este modelo, tanto por parte de los agricultores, como por el país que tiene que comprometer parte importante de sus divisas para importar los insumos, no es compatible con la realidad de la economía nacional.
- Las tecnologías que se generan tienden a homogeneizar los ecosistemas diferenciados provocando desequilibrio ecológico y deterioro de los recursos naturales. En otras palabras, en lugar de adaptar las tecnologías a las condiciones naturales y culturales imperantes, el sistema obliga a los agricultores a adaptarse a las tecnologías.
- Gran parte del recurso humano que trabaja en la generación de tecnología y asistencia técnica son profesionales formados fundamentalmente bajo el concepto de modernización tecnológica con muy poco énfasis en la realidad de los pequeños agricultores y su propio entorno. Por otro lado, a nivel institucional, la capacitación de estos funcionarios no constituye parte de un programa nacional y la misma, cuando se da, no incluye mecanismos de contacto que permitan incorporar las opiniones de los pequeños productores sobre las materias que son necesarias para capacitar a los funcionarios. Finalmente no se practica el debido seguimiento sobre la puesta en uso de los conocimientos.
- La investigación y asistencia técnica incorpora en forma muy marginal los procesos de transformación de materias primas agrícolas y servicios a la agricultura (producción de insumos, herramientas, etc.).

La superación de las limitantes anteriores debe constituir fundamento de la política de generación de tecnología y asistencia técnica reorientando los objetivos de la investigación, basándola en un conocimiento teórico-práctico acabado de los sistemas de producción propios del pequeño agricultor, integrando los procesos agroindustriales y de servicios y adaptándose a los recursos disponibles.

Comercialización

Al revisar la estructura del mercado y las políticas de comercialización, se encuentra que la capacidad de almacenamiento y comercialización a través del servicio público (IHMA) es muy limitado. A manera de ejemplo, el Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA) únicamente brinda facilidades de comercialización



a 3,207 explotaciones de granos básicos, o sea el 1% del total ²³/. Lo anterior se caracteriza por:

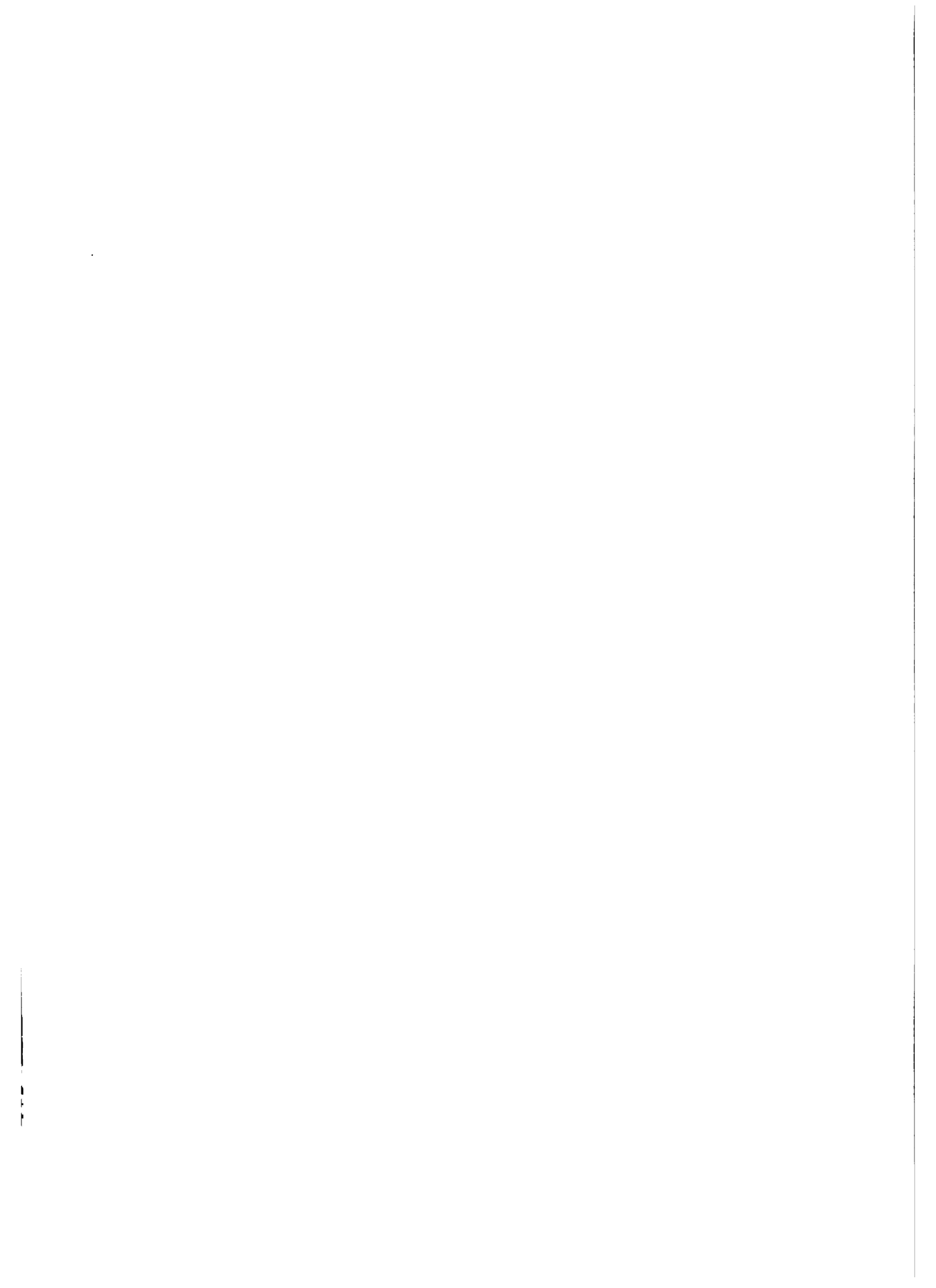
- Las políticas de control de precios y precios de garantía en la mayoría de los casos favorecen al consumidor sin tomar en cuenta las consecuencias a nivel de estímulos al productor.
- En este orden, es evidente además que, en algunos productos, como en el caso del arroz, la estructura de mercado es de tipo oligopólica, en el sentido de que pocas empresas controlan la compra-venta del producto, como también, su estructura relativa de precios ha inducido un proceso de transferencia de recursos del sector agrícola, en especial de la economía de subsistencia, al resto de los sectores (secundario y terciario).
- El esquema actual de relaciones intersectoriales permite que, vía precios se produzca un "drenaje" permanente de recursos desde el campo hacia la ciudad. Se controla el precio de los granos básicos, pero no se controla el precio de la mayoría de los productos industriales y de servicios, de tal forma que el poder adquisitivo de gran parte de los productores agrícolas presenta un rezago histórico que los mantiene al margen de las posibilidades de acumulación.
- El drenaje de excedentes se agrava con el proceso de intermediación que caracteriza la comercialización de los productos de origen rural. A manera de ejemplo, ese proceso absorbe el 40% del valor de la producción de granos básicos, mientras el productor se queda con el 60% de ese valor, pero aporta el mayor componente de costos en esa producción (79% del costo total) ²⁴/.

Provisión de insumos, herramientas y maquinaria:

Como consecuencia de la atomización de los productores y la pequeña escala de producción, las prácticas comerciales en la agricultura se realizan en su mayoría a través de la intermediación, inclusive para la importación y distribución de insumos, maquinaria e instrumentos de trabajo. La compra y venta de insumos es controlada por empresas importadoras-distribuidoras ligadas a

²³ "Encuesta para Caracterización de Productores de Granos Básicos". Secretaría de Recursos Naturales. 1988.

²⁴ Véase "Estructura de Costos y Márgenes de Comercialización de Granos Básicos en Honduras". Proyecto IHMA-AID, enero de 1989. Tegucigalpa.



compañías transnacionales, y su margen de ganancia supera en promedio el 75% del precio de compra de los insumos ²⁷/.

A este respecto, cabe agregar que, no obstante el esfuerzo del Gobierno por regular la compra y uso de los insumos para la producción agropecuaria, mediante la emisión de leyes y reglamentos como la Ley de Sanidad Vegetal y el Reglamento para el Control de Plaguicidas, Productos Farmacéuticos y Biológicos de uso Agropecuario, en la práctica se ha restado importancia a su aplicación, evidenciándose además la falta de una instancia técnica que se responsabilice y dé seguimiento a las acciones propuestas en esta materia. El resultado de esta situación es el alto precio que los productores deben pagar por estos factores productivos y la dificultad para obtenerlos oportunamente lo que a su vez implica parte importante del drenaje de excedentes de las economías rurales a otros sectores.

Por otra parte, a nivel de la Comercialización, diferentes factores intervienen para limitar el impacto de los servicios respectivos, a la vez que constituye el aspecto quizás más retrasado, disperso y desorganizado de la economía rural. A nivel de los productores, la dispersión es consecuencia de la carencia de organización que hace débil su capacidad de negociación frente a intermediarios y reduce las posibilidades de intervenir ventajosamente en los mercados.

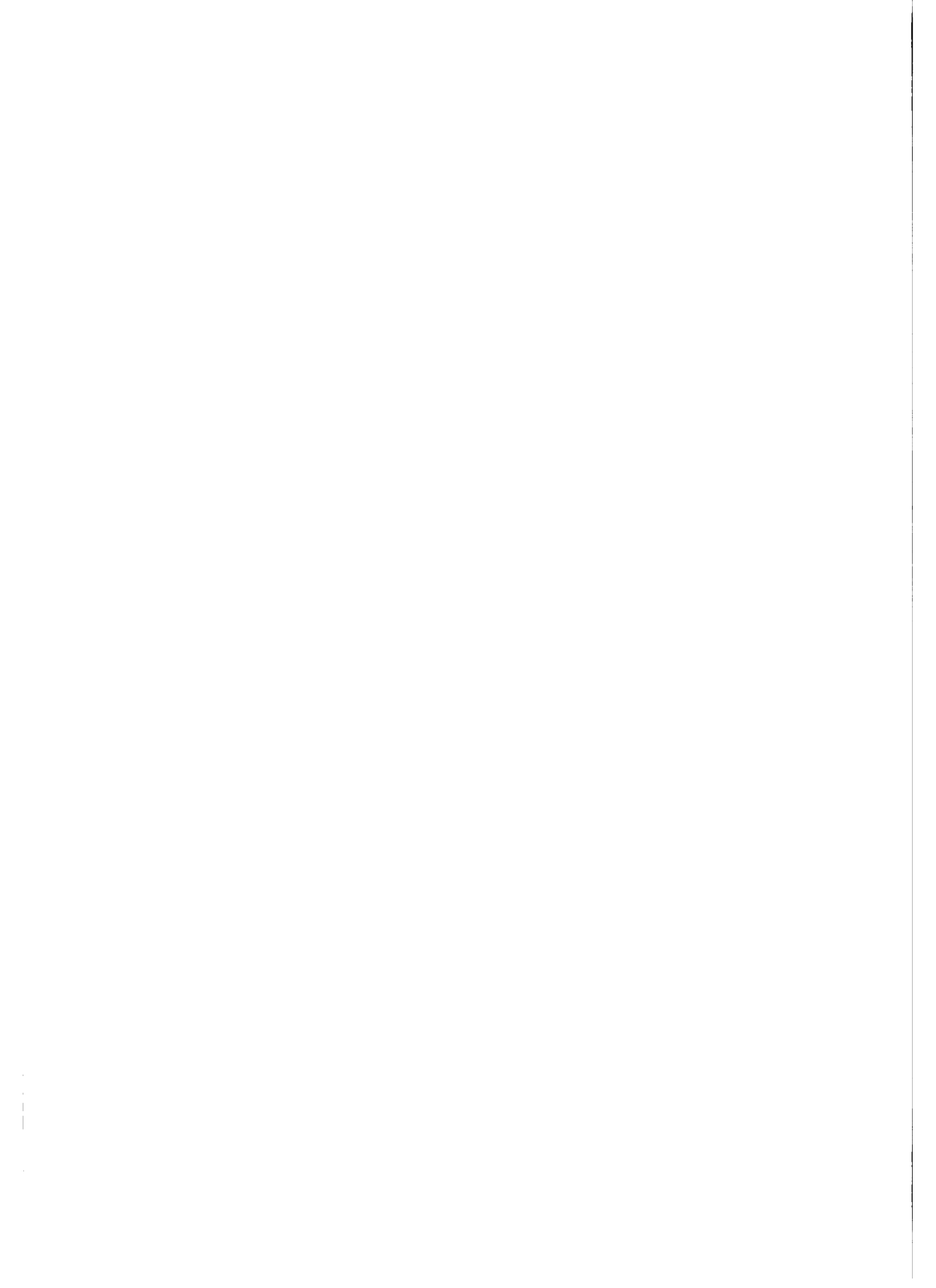
Política 1.5.1

Establecer un sistema único de identificación y canalización de recursos financieros gubernamentales destinados al desarrollo rural estrechamente vinculados con los sistemas privados que corresponden a asociaciones de ahorro y crédito, ONG's y las propias organizaciones rurales.

Medidas

- Crear el Fondo Nacional de Desarrollo Rural (FNDR) como una dependencia adscrita al Banco Central.
- Conformar el FNDR con transferencias del Gobierno, fideicomisos en BANADESA, contribuciones de la cooperación internacional vía donación o préstamos e ingresos generados por el mismo fondo.

²⁷ Véase "Alternativas para Normar la Comercialización de Insumos Agroquímicos de Honduras". SECPLAN, Marzo de 1986. Honduras.



- Los recursos del FNDR deben ser canalizados a la población rural pobre en forma descentralizada y a tasas de interés preferencial, considerando además la situación económica y social de la población meta.
- Crear fondos mixtos con recursos del FNDR y de las asociaciones y ONGs.
- Crear a través del FNDR, líneas especiales de crédito y redescuento para que sean administradas por las asociaciones de ahorro y crédito y ONGs, involucradas en el desarrollo rural.
- Comprometer recursos del FNDR para la creación de fondos rotatorios locales administrados por la población meta organizada para actividades de desarrollo rural.
- Destinar recursos provenientes del FNDR para la realización de programas y proyectos de desarrollo rural orientados a la organización y formación de recursos humanos, retención de excedentes, fijación de precios, establecimiento de seguros de cosecha, infraestructura productiva, desarrollo comunal, asistencia técnica y crédito para la producción.

Política 1.5.2

Generar y promover el uso de tecnologías apropiadas que respondan a las condiciones del pequeño productor y del ambiente que lo rodea.

Medidas.

- Estructurar líneas de investigación que tiendan a reducir los costos unitarios de producción, en particular de los granos básicos.
- Priorizar alternativas que respondan a las necesidades más inmediatas de los pequeños agricultores y que cubran mayores áreas y afecten a un mayor número de agricultores.
- Establecer líneas de investigación que tiendan al uso más intensivo del suelo y al mejoramiento fitogenético de las especies.
- Generar líneas de investigación que tiendan a la autosuficiencia y reduzcan la dependencia de los recursos externos.
- Investigar formas de administración rural tendientes a optimizar el uso de los recursos y mejorar la eficiencia de los sistemas de producción.

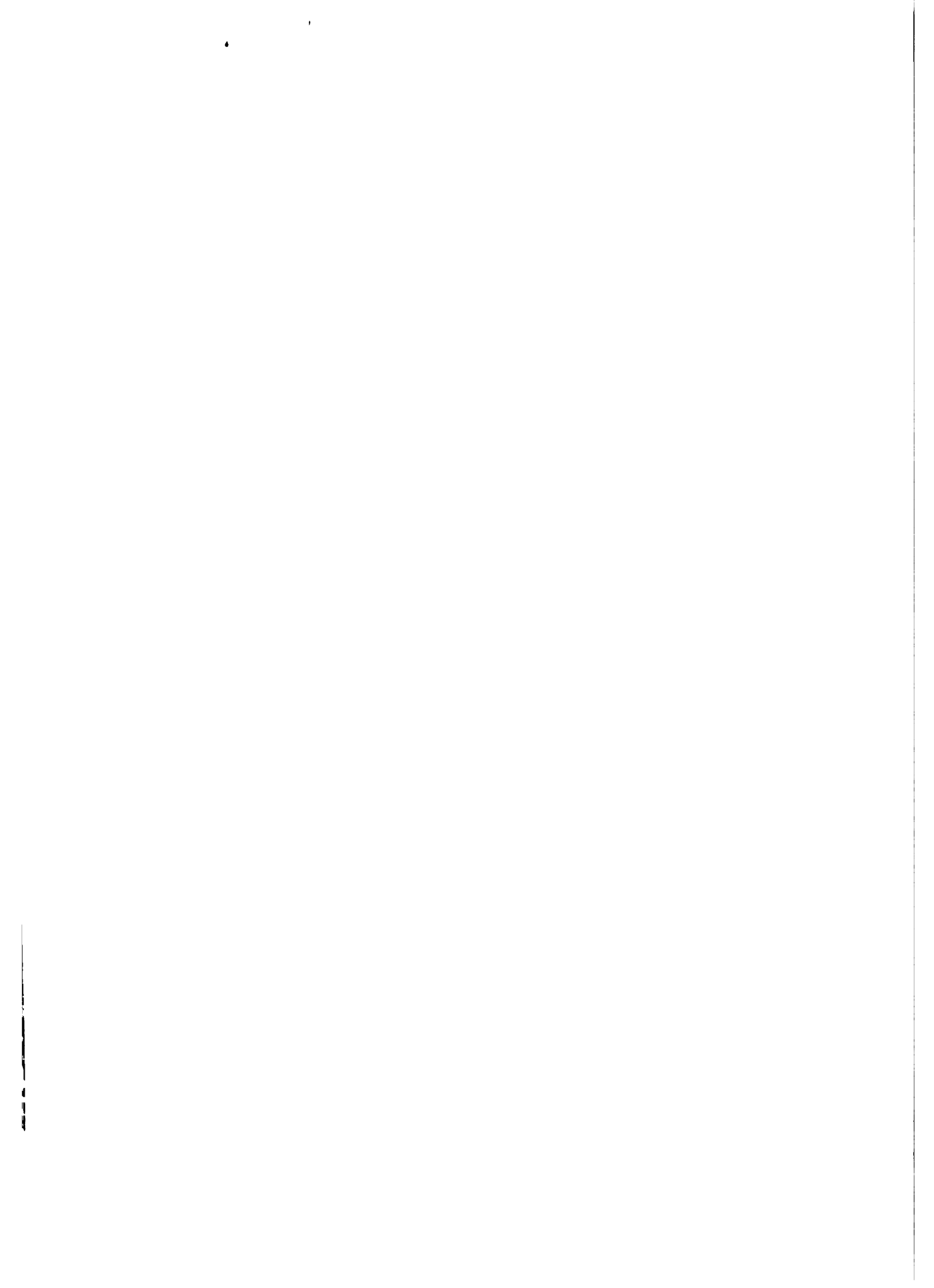
- Instaurar líneas de investigación orientadas a conocer el comportamiento del agricultor.
- Integrar en forma efectiva los sectores de generación con los de promoción de uso y enseñanza.
- Integrar a la generación de tecnologías de producción agrícola aquellas complementarias relacionadas con el procesamiento agroindustrial y los servicios de apoyo a la producción.
- Integrar los servicios públicos de generación y promoción de uso de tecnologías apropiadas para el Sector Agrícola a través de un marco jurídico y administrativo.
- Redistribuir el recurso humano y material para fortalecer el que opera a nivel del campo, a modo de lograr un mayor alcance y cobertura.
- Aplicar un método de uso de tecnologías que promueva la organización y participación de los productores capacitando gradualmente a estos últimos para proveerse sus propios servicios.
- Ampliar el Programa Nacional de Tecnología Rural (PTR) y relacionarlo con los programas de generación de tecnología agrícola para lograr su coordinación y eficiencia.
- Establecer líneas de acción que permitan la participación de los productores y organismos no gubernamentales, a manera de que dichas líneas de acción sean compatibles a las necesidades y potencialidades de los productores.
- Capacitar los funcionarios del Sector Público encargados de la generación y promoción de tecnología para entender la racionalidad y lógica de la economía campesina.

Política 1.5.3

Garantizar la calidad, bajo costo y disponibilidad de insumos, herramientas y maquinaria apropiadas a las condiciones de las economías rurales.

Medidas

- Dar vigencia y aplicar las Leyes y demás Reglamentos relacionados con la importación y uso de insumos agroquímicos.
- Modificar el Artículo N° 6 del Decreto Ley N° 549 (Ley de Representantes, Distribuidores y Agentes de Empresas Nacionales y Extranjeras), a fin de permitir a BANADESA la importación de insumos agroquímicos directamente de las



Empresas Productoras.

- Estimular la producción nacional de insumos, herramientas y maquinaria con normas de control de calidad y precios.
- Ampliar la red de distribución de insumos, herramientas y maquinaria a través de redes de almacenamiento y comercialización.

Política 1.5.4

Establecer un sistema nacional descentralizado de almacenamiento y comercialización de insumos y productos.

Medidas.

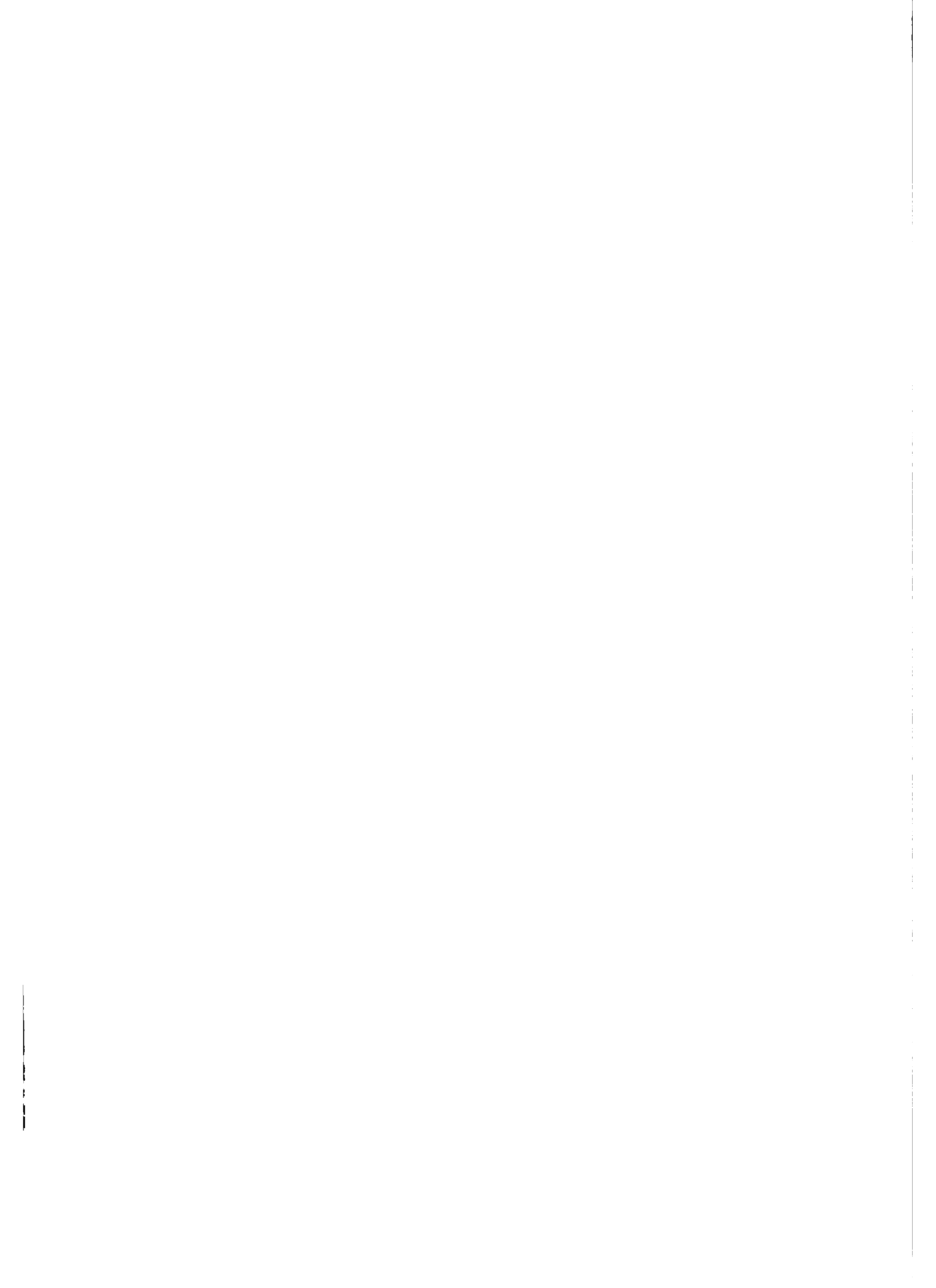
- Integrar acciones del gobierno con organizaciones de pequeños productores, tendientes a montar una red de almacenamiento y comercialización de productos, insumos y maquinaria, que permita la retención de excedentes en las zonas rurales.
- Establecer y garantizar un sistema de precios efectivamente remunerador para el pequeño productor.
- Capacitar las organizaciones campesinas de servicios para que asuman ellas mismas los servicios de transporte y comercialización.
- Mejorar y ampliar los mercados locales en ciudades y pueblos con participación del municipio correspondiente.

Política 1.5.5.

Institucionalizar un sistema integrado de entrega de servicios a la producción que asegure, además de la eficiencia, el desarrollo de capacidades en la población para asumir responsabilidades al respecto.

Medidas.

- Reordenamiento institucional que consiste en suprimir la duplicidad de funciones, consolidar las instancias de coordinación central como el Consejo de Desarrollo Agrícola (CODA) para organización racional y eficiente de las tareas de cada institución, desconcentrar la administración interna de cada institución dejando más autoridad y responsabilidad a los niveles locales y regionales.
- Operacionalizar grupos interdisciplinarios y metodologías participativas que integren la acción de los sectores e instituciones en el campo rural.



- Intensificar los esfuerzos de organización y capacitación campesina, así como la capacitación de los funcionarios técnicos.

Objetivo Específico 1.6 - Empleo e Ingreso

Ampliar las oportunidades de empleo en el área rural.

FUNDAMENTACION.

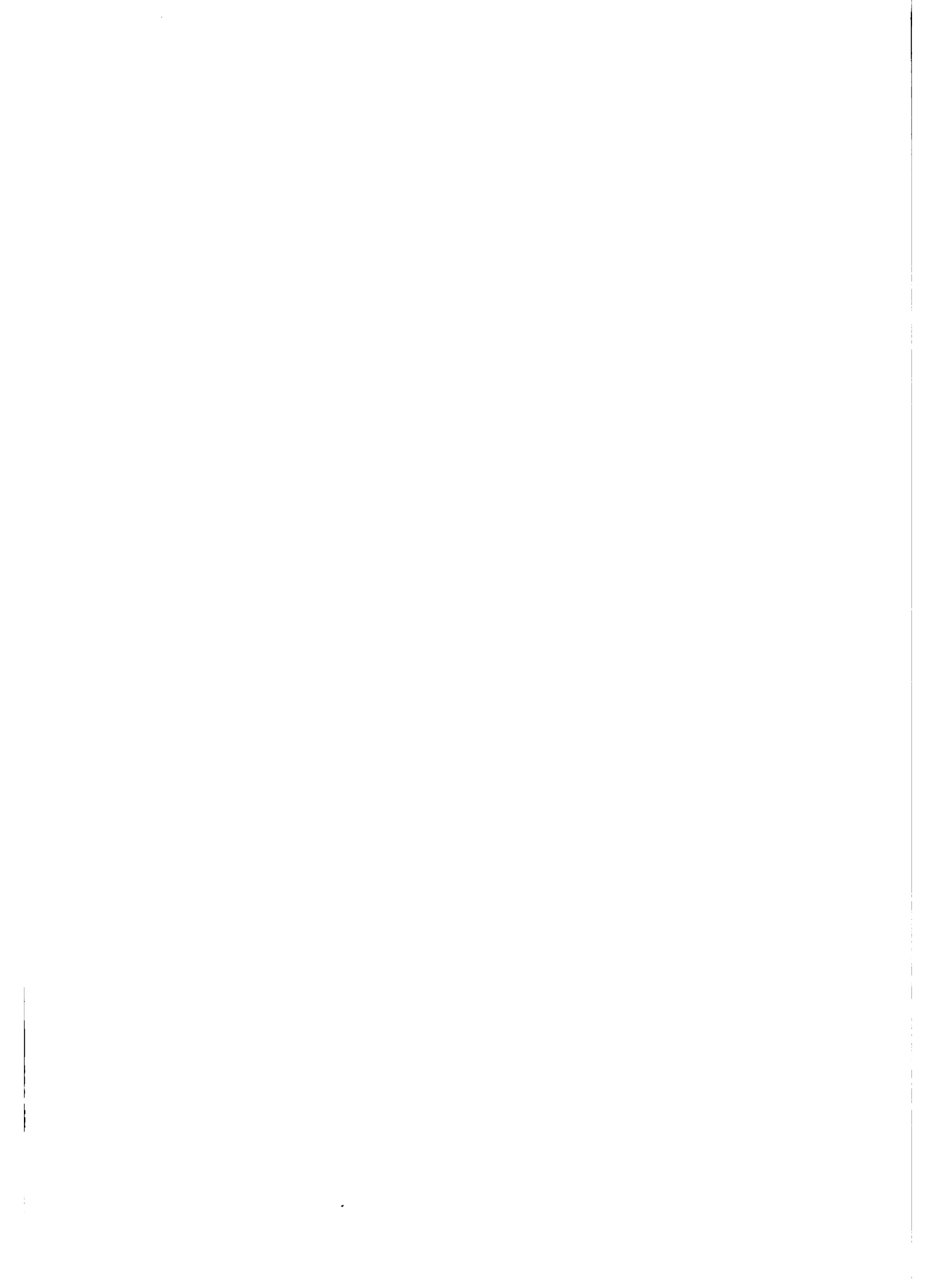
Un factor sumamente importante en el desarrollo de un país lo constituye el capital humano con que cuenta. En Honduras, lastimosamente ese capital está sin uso o subutilizado, al extremo que en el área rural el subempleo y desempleo alcanza el 65.2% y 3.3% respectivamente en relación a la población económicamente activa.

Los factores causales explicativos del problema anterior, están relacionados con las características estructurales de la economía hondureña en relación a su "limitada capacidad para generar empleo productivo en cantidades suficientes para absorber la oferta total de mano de obra. En términos cuantitativos la economía hondureña deberá absorber aproximadamente 55,000 personas anuales para mantener la situación ocupacional presente. En otros términos, en los últimos años, la economía requería un crecimiento real arriba del 7% para mantener por lo menos constante el nivel de subutilización actual de la fuerza de trabajo laboral. ^{20/}

Por otra parte, la aplicación de políticas de estabilización y ajuste económico han tenido un impacto significativo en la reducción del gasto agregado de la economía y por ende, en el nivel de empleo. Influye también la restricción financiera que impone el pago del servicio de la deuda externa; la contracción del gasto agregado de la economía hondureña se estima en más del 30% para el período 1982-1988, y el servicio de la deuda externa en más de 630 millones de lempiras en este último año.

Algunos organismos internacionales como la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y otras fuentes de cooperación externa, han venido canalizando recursos con el propósito de mejorar las condiciones de empleo de la población hondureña; sin embargo, se presentan aún ciertos problemas en relación a la falta de priorización de los proyectos de inversión en el área rural, ausencia de políticas diferenciadas que estimulen aquel tipo de industria rural intensiva en el uso de mano de obra local. De igual manera se hace necesario promover un uso más racional de los

²⁰ José Róger Zavala: "Honduras: Crisis Ajuste Económico y Mercado de Trabajo". Proyecto SECPLAN/OIT/PNUD-HON/87/009. Tegucigalpa, D.C. Octubre de 1988 pág. 11.



factores productivos, en particular del recurso tierra.

En otro orden, es evidente además la problemática del ingreso, vía disminución de los salarios reales, que presenta la mayor parte de la población rural, particularmente aquella que se integra como semi-asalariada a las actividades productivas en rubros como el café, algodón, tabaco, caña, etc. Cabe reconocer los esfuerzos que viene realizando el Gobierno para incrementar el salario mínimo, aunque los salarios rurales, en gran medida, vayan a la zaga de los salarios urbanos.

Política 1.6.1

Ubicar la inversión pública con prioridad en el área rural.

Medidas

- Continuar y ampliar los programas rurales de inversión pública en infraestructura económica social que haga énfasis en el uso intensivo de la mano de obra local.
- Diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo rural que prioricen la variable empleo, integrando los sectores primarios, secundarios y terciarios.

Política 1.6.2

Inducir la localización de industrias y servicios generadores de empleo y de alta utilización de materia prima de origen agrícola en el área rural.

Medidas

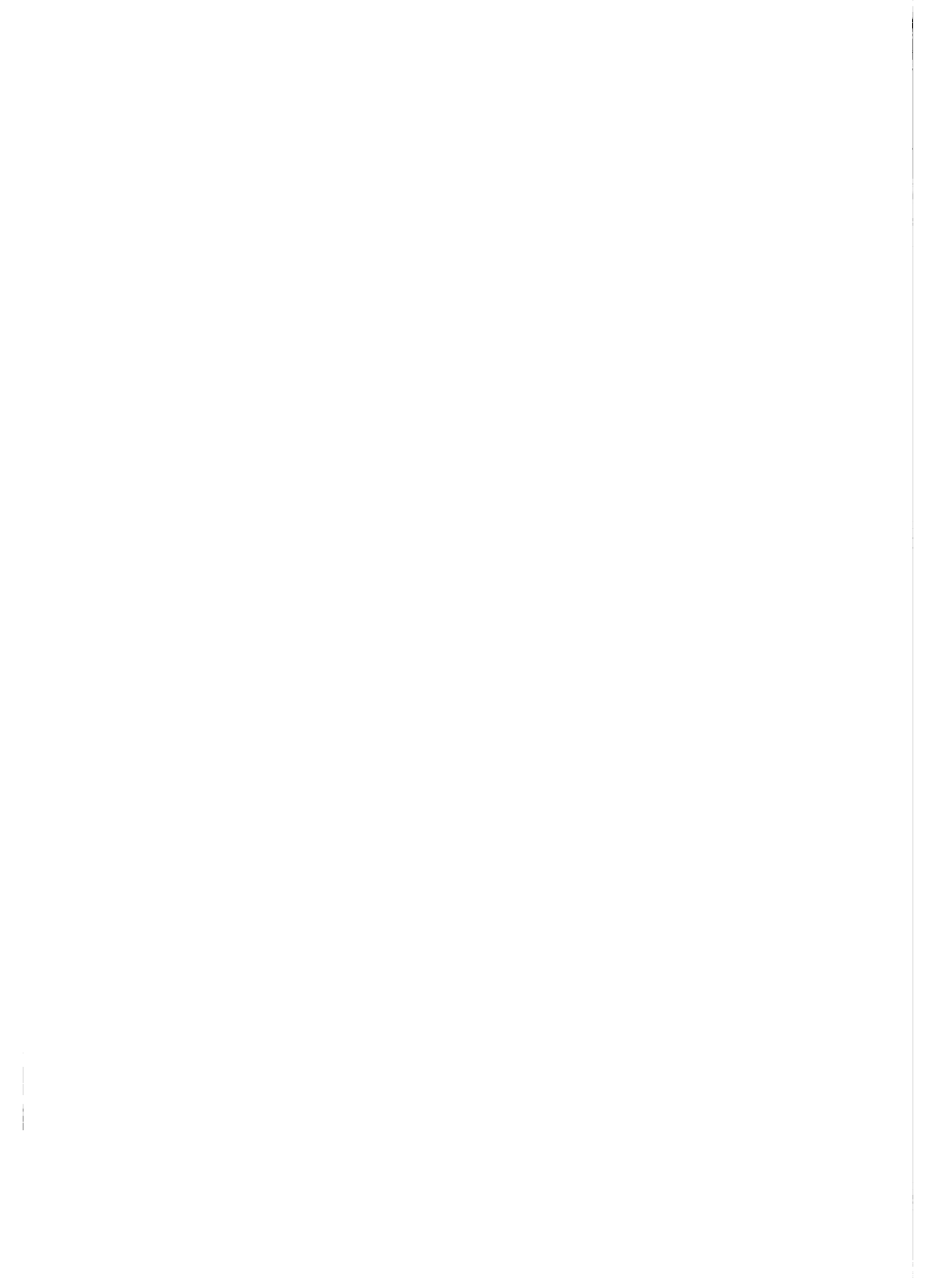
- Dar tratamientos preferenciales a las industrias que se localicen en el área rural.
- Apoyar los esfuerzos de la misma población para la integración de los procesos agroindustriales y de servicios a la agricultura.
- Concentrar los esfuerzos de formación de recurso humano que promueve el Estado, en el área rural.

Política 1.6.3

Intensificar el uso del recurso tierra con propósitos de empleo.

Medidas

- Establecer estímulos económicos a los productores que hacen uso intensivo de mano de obra.



- Gravar la gran propiedad agropecuaria por tamaño y uso del recurso tierra.

Política 1.6.4

Garantizar salarios mínimos efectivamente remunerados a la población rural pobre.

Medidas.

- Incrementar el salario mínimo.
- Ajustar el salario mínimo cada año, considerando el incremento en el nivel de precios internos y otros indicadores económicos como la productividad del trabajo.

Objetivo General 2 - Servicios Sociales Básicos

Que la población rural pobre disponga de los servicios sociales básicos esenciales e infraestructura de apoyo para alcanzar un mejor nivel de vida.

Objetivo Específico 2.1- Educación.

Prestar servicios educativos para la conservación, fomento y difusión de la cultura, entendiendo la educación como un instrumento para el proceso de desarrollo económico y social del área rural de Honduras.

FUNDAMENTACION.

En general el sistema educativo nacional se caracteriza por un crecimiento complejo. Los requerimientos se derivan del crecimiento poblacional y del déficit acumulado que provocan una expansión de las demandas de los servicios educativos. A pesar de los esfuerzos realizados, la Educación Preescolar se encuentra todavía en un estado incipiente de desarrollo. La matrícula en 1989 es de 55,557 niños de 4-6 años de edad (12% de la edad relevante), enseñados y atendidos por 1773 maestros ubicados en 858 jardines de niños. De ese total de preescolares matriculados el 34.7% pertenece al área rural.

En cuanto a la Educación Primaria, este nivel ha alcanzado una cobertura de 91.8%, registrándose para 1988 una matrícula de 848,680 alumnos,, de los cuales el 60% correspondió al área rural.

La deserción a nivel nacional se mantiene estable alrededor del 5% tanto en 1987 como también en 1988. En el área urbana se observa un 4.5% y un 5.6% en el área rural.

La repitencia escolar se ha mantenido estable por varios años (alrededor del 15%) reduciéndose considerablemente en 1988 (12.9%) asociado ésto a las mejoras en el porcentaje de aprobación.

En el área urbana el porcentaje de repitencia es de 11.3% y en el área rural de 13.9%. Estos índices de deserción y repitencia escolar están determinados tanto por factores endógenos como también por factores exógenos al sistema.

Entre los factores endógenos pueden mencionarse: planes y programas de estudio que necesitan ser revisado para adecuarlos al proceso de desarrollo que en la actualidad vive la sociedad hondureña; déficit en aulas, material didáctico y mobiliario, escuelas incompletas, horarios escolares incompatibles con las actividades laborales de la familia; ausentismo de los docentes, maestros que simultáneamente atienden más de un grado, conocidas como escuelas unidocentes.

Entre los problemas generados fuera del sector se destacan: enfermedades, desnutrición, insuficiencia de recursos en una gran parte de los padres de familia para hacer frente a los costos de la educación, la migración, indiferencia de los padres por la educación de sus hijos.

De acuerdo a los últimos datos del Censo Nacional de Población 1988, el índice de analfabetismo a nivel nacional bajó de un 40.5 a 32.4% y en el área rural ha descendido de un 84% a un 43%, siendo en ésta donde deben ampliarse los servicios educativos y realizar un esfuerzo más intensivo en acciones de alfabetización integral.

La educación rural en Honduras debe concebirse como un instrumento fundamental para el desarrollo de las mejores potencialidades de toda la población ubicada en esta área. Dicha educación debe articular los procesos de la educación formal, no formal, informal y extraescolar, siempre que satisfagan necesidades básicas y concretas de la población; debe integrar la educación, la ciencia, la tecnología, la cultura, la comunicación y el trabajo en el marco de la organización social, política y económica del sector caracterizado por su extrema pobreza. Sin embargo, se deben atender grupos con características especiales y definidas, a fin de respetar su cultura esencialmente su lengua y demás valores que le sean propios.

En el desarrollo rural, la educación no puede concebirse en un marco tradicional caracterizado por diseños propios para el área urbana, ni como una orientación exclusiva en actividades agropecuarias; debe sufrir un proceso de reforma para que, además de los contenidos básicos de información unidos a los de carácter formativo, impartan asignaturas que respondan a un perfil hondureño ubicado en el área rural, pero con iguales derechos para disfrutar de todos los bienes culturales y oportunidades propias del

desarrollo nacional.

A fin de dar un contenido sustantivo al proceso educativo, éste debe tener un diseño y lineamientos tales que le permitan impulsar y renovar la enseñanza de las ciencias en estrecha relación con el mundo del trabajo y los valores culturales, tanto de la nación como los propios del área rural, sin descuidar la necesaria relación que se da con la extensión de servicios propios de la seguridad social, el salario mínimo, la educación superior, la especialidad en el trabajo, la reforma agraria, la producción forestal, servicios básicos, formación profesional, cooperativismo, producción y consumo básico, salud, desarrollo industrial y otros que satisfagan las expectativas de bienestar social del área rural. La ciencia, la tecnología, los deportes y las artes deben ser características fundamentales de la educación rural.

La capacitación y formación de los recursos humanos, tanto institucionales como de la población, deben responder a propósitos bien definidos de desarrollo rural y por tanto, se debería reorientar para armonizar con la estructura y currícula del subsistema educativo rural y de acuerdo a las necesidades e intereses de la población, ya que en la mayoría de los casos esa formación y capacitación se ha limitado al desarrollo de destrezas y habilidades para la ejecución de proyectos sin profundizar las acciones tendientes a formar recursos capaces, no sólo de comprender los procesos de desarrollo, sino también a conducirlos. Ello implica la promoción de actitudes que permitan a individuos y grupos, organizarse y dedicarse en forma eficiente a las tareas de producción y de desarrollo. Por otra parte, los objetivos institucionales generalmente no coinciden con los intereses de la población, por la no participación de éstos en la determinación de las necesidades de formación y capacitación.

La concepción política del desarrollo rural de Honduras, vincula estrechamente la planificación de la educación con la planificación de los otros sectores sociales y económicos que se dan en el contexto rural. Esta concepción innovadora obliga a revisar, reformar y emitir nuevas normas en el marco jurídico de la educación de esta área. El nuevo marco normativo debe contemplar la modernización metodológica de la enseñanza rural, sin dejar de incluir la participación e incorporación de todos los grupos que en alguna manera tengan compromiso o sean beneficiarios del quehacer educativo.

Por limitaciones presupuestarias pudiera suceder que la educación a impartir, previo ingreso a lo que en la actualidad es la educación primaria, no pueda universalizarse en el área rural, pero, debe entonces, establecerse la generalización a nivel de toda el área rural del nivel de preparatoria de la actual Educación Preescolar, acción significativa en el proceso de integración que necesariamente debe darse en la estructura del sistema educativo, pero que de acuerdo a las circunstancias queda como una iniciativa

para el desarrollo rural.

Para flexibilizar la educación rural y reducir sus costos se deben tener muy en cuenta los sistemas de educación abierta y el uso intensivo y racional de todos los medios disponibles en cada localidad; en tal sentido, la asistencia y financiamiento externos sólo tendrán cabida cuando los estudios realizados por técnicos nacionales así lo recomiendan, pero después de agotadas las alternativas que proceden a su contratación.

La organización y administración de la educación rural deberían responder a las exigencias reales del contexto en que tienen lugar y proyectarse para dar respuesta a los requerimientos de mediano y largo plazo, así que la organización escolar a nivel local, sea la base fundamental de todo el subsistema educativo del área rural y conforme la estructura administrativa intermedia hasta llegar al nivel departamental y nacional.

Política 2.1.1

De conformidad a la Constitución de la República, los planes nacionales de desarrollo y estudios que se realicen, deben atender prioritariamente la educación primaria, la alfabetización de adultos, la educación técnica, la formación profesional (tipo INFOP) y las etnias.

Medidas.

- Asignar los recursos mínimos requeridos para atender estas prioridades.
- Identificar nuevas fuentes de financiamiento y asignar los recursos obtenidos en términos de equidad.
- Fortalecer la capacitación del personal de servicio y la formación de docentes.
- Diseñar, desarrollar y producir los materiales de enseñanza que sean requeridos.
- Impartir la enseñanza inicial en las comunidades indígenas en la lengua materna de la población y progresivamente introducir el español como segunda lengua.
- Dar preferencia al personal docente de las comunidades indígenas para que se desempeñe en las mismas, siendo obligación del Estado formarlas para tal fin.
- Orientar a toda la población para que participe en la conservación de los valores de las etnias nacionales, fortaleciendo el respeto a las mismas.

Política 2.1.2

Universalizar en el área rural la "Preparatorio de Educación Pre-escolar, la Educación Primaria y el Primer Ciclo Común de Educación Media".

Medidas.

- Proporcionar una formación integral adaptada a las actitudes y capacidad de los alumnos.
- Conformar el Curriculum de manera que se adapte a las etapas evolutivas de los alumnos, con flexibilidad de la organización escolar y promoción, de conformidad a las características del medio.
- Admitir a todos los alumnos que están en la edad obligatoria de escolarización.

Política 2.1.3

Establecer los centros de enseñanza de tal manera que constituyan unidades básicas para la conformación de ciclos flexibles que respondan a los intereses y situaciones personales en el contexto del que los individuos forman parte.

Medidas.

- Diseñar y construir edificios nuevos para su utilización progresiva por Preparatoria de Educación Pre-escolar, Educación Primaria y el Primer Ciclo de Educación Media, con proyección para el Ciclo Diversificado y para enseñanza post secundaria.
- Programar los contenidos de materia para su desarrollo en por lo menos 3 ciclos progresivos de enseñanza.
- Formar al personal docente para su desempeño en cada uno de los 3 niveles educativos, de acuerdo a los métodos que se califiquen como apropiados para cada grupo de edad y contenido de materia.
- Definir el tamaño de los establecimientos educativos como unidades que puedan organizarse con un mínimo de 15 alumnos y hasta un máximo de 2,000.

Política 2.1.4

Establecer calendarios y horarios escolares de acuerdo a las actividades productivas y características climatológicas de cada región.

Medidas.

- Iniciar y finalizar las actividades escolares en periodos en que las condiciones climatológicas no afecten la seguridad, asistencia y rendimientos de los alumnos.
- Adaptar los calendarios y horarios escolares a los periodos de siembra y cosecha.
- Organizar 2 periodos escolares (2 semestres) en cada año fiscal; permitiendo al alumno el disfrute del periodo actual de vacaciones en dos partes.,
- Aprovechar la infraestructura educativa en un mínimo de 50 y un máximo de 75 horas semanales.

Política 2.1.5

Establecer, con la participación de todos los interesados, la estructura organizativa y el funcionamiento de la educación rural.

Medidas.

- Organizar los padres de familia en un Comité de Educación Rural Local y jerárquicamente, hasta conformarlos a nivel de Distrito Escolar.
- Organizar Consejos del personal docente desde el nivel local hasta el nivel del Distrito Escolar.

Política 2.1.6

Crear un sistema para la recolección, procesamiento, manejo y uso en la toma de decisiones de las informaciones requeridas para el desarrollo educativo rural.

Medidas.

- Elaborar un plan de informaciones para ejecutar en las instancias comprendidas entre el nivel local y el Distrito Escolar.
- Capacitar al personal escolar y miembros de la comunidad para la adecuada ejecución del plan de informaciones.

- Ejecutar el plan de informaciones, previa experimentación y ajuste.
- Desarrollar un proceso permanente de microplanificación que sirva de base para la identificación de problemas y necesidades que serán resueltos en primera instancia por los órganos educativos de la comunidad.

Política 2.1.7

Evaluar los rendimientos mínimos para la promoción de los alumnos, garantizando la permanencia en el sistema y una mejor calidad de la educación.

Medidas.

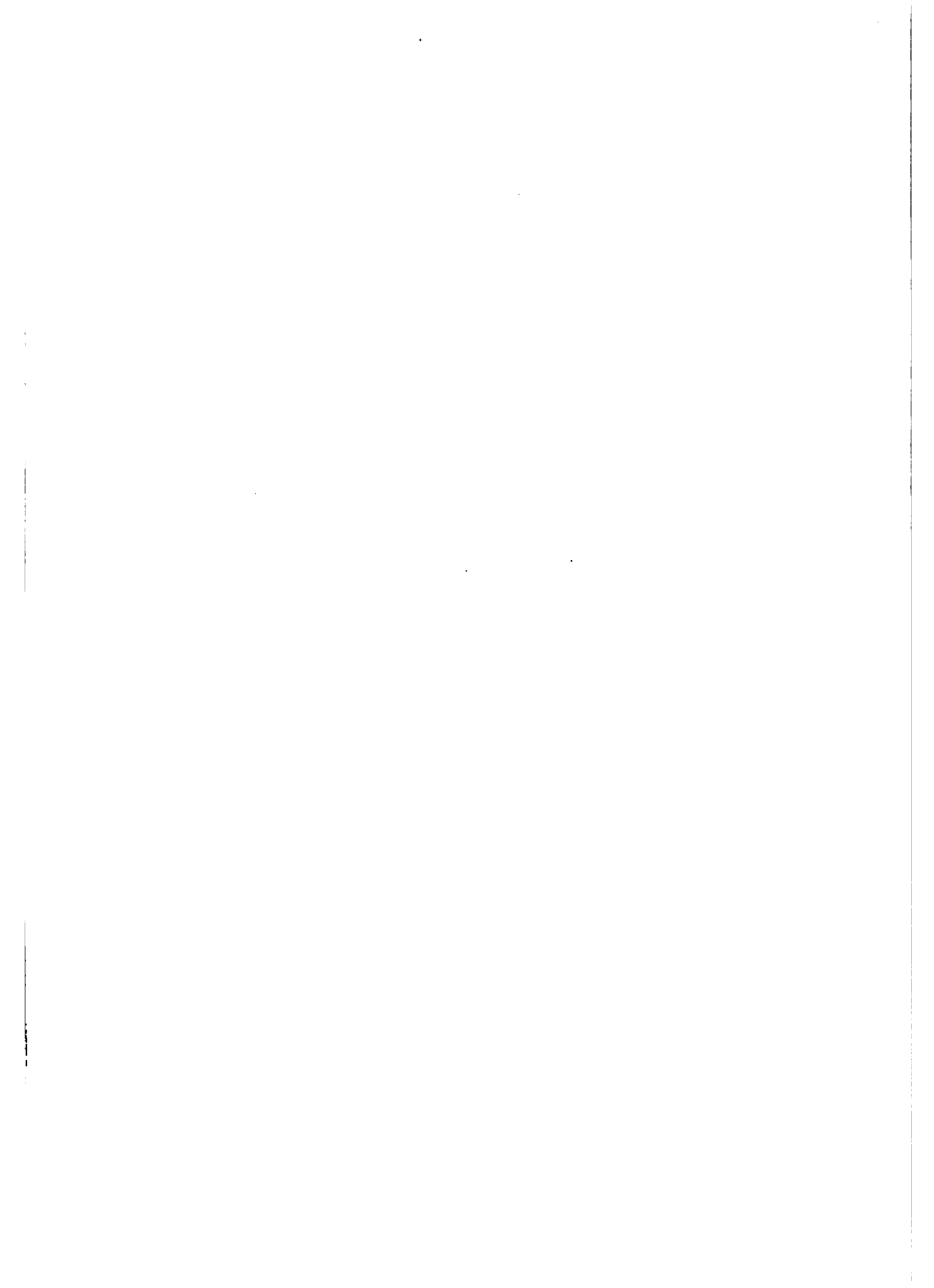
- Efectuar una evaluación para promover los alumnos del primer ciclo al siguiente y a partir del segundo ciclo en cada año de estudios. Sin embargo, se practicará un registro acumulativo de los progresos obtenidos por el alumno en cada uno de los años escolares del primer ciclo.
- Brindar atención especial a los alumnos que presenten bajo rendimiento y, en caso de que se considere la inconveniencia de registrarlo en el grado inmediato superior, será el Consejo de Profesores quien lo decida y, en segunda instancia, el Comité de Educación.
- Establecer tratamiento especial para los alumnos que no puedan superar los problemas de aprendizaje.
- Crear un sistema para la aplicación de pruebas estandarizadas.

Política 2.1.8

Fortalecer la Educación de Adultos para el perfeccionamiento, promoción y actualización profesional de la población que no completó su educación para el desempeño calificado de un puesto de trabajo o, que habiéndola realizado, ha caído en desuso.

Medidas.

- Revisar informaciones para diagnosticar el estado educativo de la población adulta del país.
- Alfabetizar a los pobladores que no sean capaces de leer y escribir comprensivamente una breve y sencilla exposición de hechos relacionados con su vida cotidiana.
- Diseñar y desarrollar un Programa de Educación a Distancia para el perfeccionamiento, promoción, actualización y readaptación profesional y extensión cultural.



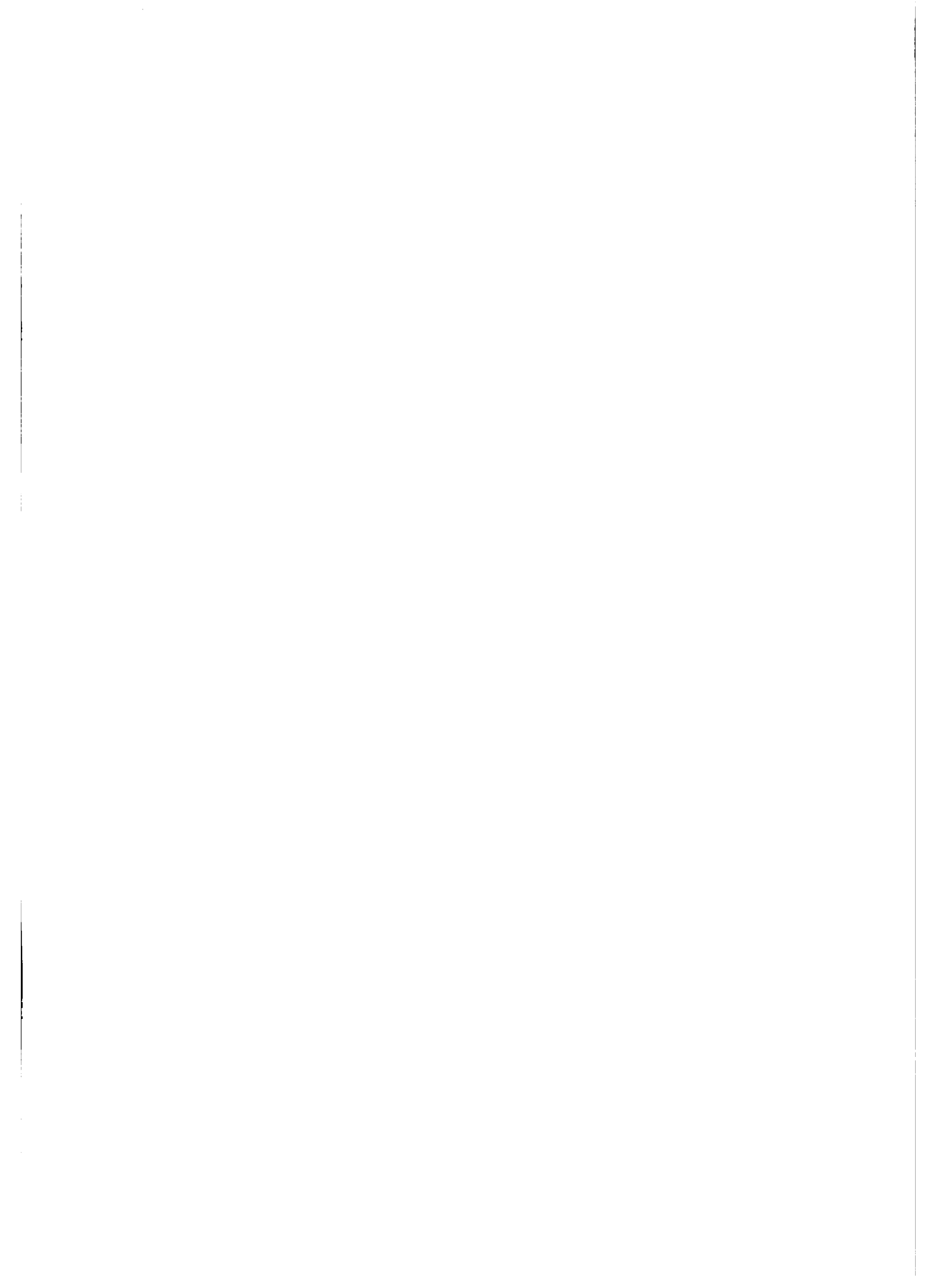
- Sistematizar la educación presencial para la complementación de la Educación Básica y Diversificada, así como la capacitación para la realización de las actividades productivas, promocionales, culturales y de servicio.

Política 2.1.9

Desarrollar la educación diversificada para la formación de profesionales, cuya base principal sea la de Bachiller en la Ciencia o Arte en el que hayan sido promovidos los alumnos.

Medidas.

- Establecer cursos de formación profesional para los alumnos egresados de Educación Primaria y de cualquier año de estudios del Primer Ciclo de Educación Media cuando descontinúen sus estudios regulares y sobrepasado la edad de obligatoriedad escolar.
- Proporcionar formación a nivel de bachillerato o profesional (desempeño de una carrera) a todos los alumnos que ingresen al Ciclo Diversificado.
- Adaptar carreras a nivel de bachillerato y formación profesional en ciencias aplicadas y artísticas.
- Crear cursos de orientación para continuar estudios del nivel superior especialmente de carácter técnico.
- Incluir en los planes y programas de estudio, contenidos de materia para el conocimiento de la cultura nacional, especialmente el idioma y los valores de los hondureños.
- Diseñar y poner en práctica un programa de Educación a Distancia.
- Organizar centros de formación profesional con carácter de técnicos.
- Caracterizar los contenidos educativos por:
 - Su división en materias comunes para todos los alumnos.
 - Opciones para los alumnos que cursen niveles técnicos y profesionales típicamente diferenciadas.
 - Su agrupación en áreas del conocimiento universalmente aceptados.
 - Su orientación técnico profesional.



- Regular el ejercicio de la docencia, de tal manera que cualquier profesional que acredite título válido, pueda ejercerla con la obtención de un certificado de aptitud pedagógica.

Política 2.1.10

Crear tipos y formas educativas que den continuidad a la educación de nivel medio.

Medidas.

- Agrupar en áreas los contenidos para atender especialidades que sean requeridas a nivel local, municipal, distrital, departamental o regional.
- Establecer especialidades que respondan a necesidades claramente identificadas, pero no limitadas exclusivamente a los de carácter técnico.
- Conformar los ciclos y grados de este nivel con carácter flexible para formar cuadros de mandos intermedios y de dirección, tanto públicos como privados, partiendo de investigaciones cuidadosamente conducidos por especialistas, para cumplir este propósito.
- Incluir especialidades que, sin responder necesariamente a un sistema de enseñanza formalizada, proporcione formación en artes, oficios, cerámica, restauración, drama, danza, música, teatro, deporte, pintura, turismo, agrarismo.
- Formar el personal docente bajo subdivisiones de múltiples categorías académicas.
- Utilizar intensamente las instalaciones físicas disponibles desde el nivel local hasta el regional.

Política 2.1.11

Capacitar al personal docente en servicio para un mejor desempeño de sus funciones en los niveles de Educación Preescolar, Primaria, Media y de especialización.

Medidas.

- Realizar jornadas motivacionales.
- Promover y lograr la participación del personal docente en servicio en un plan para su actualización, tanto en las áreas científicas como pedagógicas.

- Realizar la capacitación en servicio a nivel de municipalidades y distritos escolares.

Política 2.1.12

Crear una red nacional de centros de formación de recursos humanos con propósitos de desarrollo rural.

Medidas.

- Definir la formación de recursos humanos en función del Desarrollo Rural.
- Estructurar la red de centros de formación integrando la capacidad instalada, tanto por parte del Gobierno y de las organizaciones privadas de Desarrollo, como de las propias organizaciones productivas y comunales.

Política 2.1.13

Partir de los intereses, necesidades y potencialidades de la población rural para la formulación de metodologías de capacitación.

Medidas.

- Establecer como método para determinar los intereses y necesidades de la población, la metodología participativa.
- Revisar por parte de las instituciones, las metodologías de entrega de servicios a la población, con el fin de adecuarla al principio de participación.
- Generar con la población meta un inventario de proyectos que concretice los intereses y necesidades de la población.
- Utilizar los medios masivos de comunicación como instrumentos de formación y motivación de personal comunitario.
- Orientar la descentralización de la educación a adaptar contenidos, planes, programas y métodos.
- Incorporar las experiencias existentes en el país, generadas por organizaciones no gubernamentales, incluyendo las campesinas, en la metodología de educación y alfabetización de adultos.
- Responsabilizar a las organizaciones comunales y gremiales de los programas de alfabetización de adultos con el apoyo del gobierno, en los casos a que haya lugar, bajo la supervisión del Ministerio de Educación.



- Reformar los contenidos y métodos de los programas educativos de acuerdo a las necesidades de los pueblos étnicos orientados a conservar y fortalecer las culturas autóctonas.
- Incorporar actividades recreacionales y culturales en los proyectos de desarrollo rural y en los planes educativos de la educación formal, haciendo uso del recurso local.

Objetivo Específico 2.2 -Salud.

Mejorar el nivel de salud de la población rural pobre a través de acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación.

FUNDAMENTACION.

Existe una limitada capacidad para atender adecuadamente la demanda creciente en cuanto al mejoramiento y la ampliación de la cobertura de los servicios de salud. Se estima que aproximadamente el 40% de la población no tiene acceso a dichos servicios, y, a pesar de las demandas crecientes los recursos asignados anualmente al área sanitaria no corresponden a esas demandas. Por otra parte, los servicios proporcionados por el Instituto Hondureño de Seguridad Social, únicamente cubren aproximadamente el 10% de la población total y el 13% de la población económicamente activa, con una proyección hacia el área rural prácticamente inexistente.

El nivel de salud, estrechamente relacionado con el nivel socioeconómico, está caracterizado por enfermedades asociadas a la desnutrición y al mal saneamiento del medio (deficiente suministro de agua, mínimos sistemas de eliminación de excretas y basuras): enfermedades transmisibles infecciosas y parasitarias. La desnutrición en la población hondureña constituye uno de los problemas económico sociales de mayor magnitud. Actualmente, en el grupo de niños menores de 5 años, el 38% sufre de desnutrición, de acuerdo a la relación peso/edad y el 45% presenta déficit nutricional, de acuerdo a la relación talla/edad.

La problemática alimentaria nutricional esta caracterizada fundamentalmente por:

- Escasa disponibilidad de alimentos para consumo humano provocado por: incapacidad productiva nacional para cubrir las necesidades alimentarias de la población, por relaciones de desventaja en el comercio exterior y un ineficiente sistema de conservación y mercadeo; además destaca las considerables cantidades de alimentos que se destinan a otros usos tales como el consumo animal, industria y semilla.
- Bajo consumo de alimentos debido a la poca capacidad de compra de la población y al constante incremento de los precios.

- Inadecuada utilización biológica de los alimentos consumidos, motivados por la presencia de enfermedades infectocontagiosas, deficiente saneamiento del medio y baja cobertura de los servicios de salud y educación; y,
- Debilidad institucional del Estado para atender el problema: poca prioridad política, falta de recursos financieros, físicos y humanos.

La mortalidad en los niños que no llegan a cumplir el año de edad (Mortalidad Infantil), es un indicador que permite medir las condiciones de salud de la población del país en su conjunto. De conformidad con la Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar realizada por el Ministerio de Salud Pública en 1987 la Tasa de Mortalidad Infantil encontrada fue de 62 muertes en niños menores de 1 año por 1000 nacidos vivos, sin discriminar entre la mortalidad infantil urbana y la rural. Sin embargo, en las encuestas demográficas nacionales de Honduras, realizadas en 1972 y 1983 respectivamente, se encontraron mayores tasas a nivel rural, lo que se asocia a las condiciones de mayor pobreza a ese nivel, al igual que al menor acceso a los servicios de salud. Los hijos de los padres obreros del campo y de los campesinos tienen mayores riesgos de morir durante su primer año de vida. Asimismo, aún persiste, a pesar de discretos descensos, la alta tasa de mortalidad general que, según la II Encuesta Demográfica Nacional de Honduras, fue de 9.5 x1000 habitantes en 1983 y de 8 x 1,000 habitantes según Encuesta de 1987.

La esperanza de vida determinada en 1987 para Honduras, es de aproximadamente 62 años en los hombres y 65 años en las mujeres, valores éstos que han sido sobrepasados hace muchos años en los países desarrollados. Otros indicadores como la tasa de natalidad (39x1000 habitantes para la zona urbana y 40 para la zona rural), la tasa de fecundidad (3.8 hijos por mujer a nivel urbano y 6.9 hijos por mujer a nivel rural) y la tasa de crecimiento anual (2.8%), son valores que también señalan grandes diferencias con los países desarrollados y que al mismo tiempo demandan una mayor cantidad de servicios.

En general, los indicadores de salud disponibles actualmente, expresan, al ser comparados con otros años, y/o entre el nivel urbano y rural, un mayor deterioro en las poblaciones que habitan en las zonas rurales y urbano-marginales, lo que está asociado a las particulares condiciones de vida en que discurren estos habitantes, y que los expone a un mayor riesgo de enfermar y morir por enfermedades que, además de poder prevenirse, pueden ser fácilmente tratadas con tecnologías sencillas y altamente eficaces.

Entre aquellas particulares condiciones de vida, debe destacarse la indiscutible influencia en la salud de factores trascendentales y que escapan al directo accionar del sector salud como lo son, el analfabetismo, el déficit habitacional, la alta migración interna,

que incluye a los refugiados y desplazados de guerra, la falta de medios de producción y el bajo ingreso per cápita.

Dentro del marco descrito, la organización y administración de los servicios de salud se constituye en un pilar fundamental para alcanzar los objetivos y metas trazados y, por tanto, deben ser sometidos a permanente revisión y ajuste, que permitan maximizar el impacto, la participación social, la eficiencia y la equidad en la entrega de servicios a la población.

Un error frecuentemente cometido por las diferentes administraciones gubernamentales, es no revisar y ajustar la administración sanitaria a los escenarios permanentemente cambiantes y a las diferentes circunstancias coyunturales en que se da una determinada situación de salud, lo que se traduce en una baja eficiencia en la prestación de servicios.

Política 2.2.1

Otorgar alta prioridad a la disminución de la morbilidad y mortalidad causada por las enfermedades infecciosas y transmisibles que constituyan problemas de mayor magnitud o trascendencia social y cuya vulnerabilidad esté basada en el uso de tecnologías que posibiliten la masificación de las acciones. Asimismo, procurar el rescate y uso de la medicina tradicional. Enfatizar en el desarrollo de las acciones de tipo preventivo para el control de las enfermedades de mayor incidencia y prevalencia en el país.

Medidas.

- Desarrollar planes de salud de tipo preventivo orientados especialmente a mejorar las condiciones de saneamiento del medio: disponibilidad de agua potable y adecuada disposición de excretas y basuras, y control de vectores.
- Apoyar las acciones tendientes a mejorar las condiciones del medio, a efecto de mejorar la calidad nutricional de los alimentos. Controlar los alimentos en sus etapas de producción, elaboración, almacenamiento, distribución, comercialización y consumo.
- Establecer un sistema que regule y oriente la administración de los programas de alimentación hacia la población de mayor riesgo.
- Apoyar las acciones orientadas al rescate y uso de la medicina tradicional de eficiencia comprobada.
- Desarrollar programas de educación en salud que produzcan cambios significativos en el comportamiento de los individuos, la familia y la comunidad en general que permitan mejorar los niveles de salud.

Política 2.2.2

Extender la cobertura de los servicios de salud, dando prioridad a los grupos humanos postergados en el acceso a los mismos, preferentemente a los grupos de mayor riesgo: niños menores de 5 años, madres gestantes y los trabajadores, fundamentalmente a los que viven en las áreas geográficas más deprimidas social y económicamente (áreas rurales).

Las inversiones financieras e infraestructura física y equipamiento actualmente en proceso, serán dirigidas a la terminación y puesta en marcha de establecimientos de salud en forma progresiva y de acuerdo a la disponibilidad de recursos. Las inversiones futuras, serán orientadas con prioridad hacia la creación de unidades periféricas que contribuyan a la extensión de la cobertura con servicios de salud permanentes.

Medidas.

- Adecuar el sistema de servicios de salud de forma que permita la derivación de los recursos hacia las áreas definidas como prioritarias.
- Fortalecer los niveles de atención, desde los más simples a los más complejos, articulándolos de forma tal, que se garantice el acceso de la población al nivel que requiera la solución de los problemas de salud.
- Adecuar el funcionamiento de las unidades médicas móviles a fin de aumentar y mejorar su cobertura en casos de desastres y emergencias nacionales, así como para complementar los servicios permanentes de salud.

Políticas 2.2.3

Desarrollar la capacidad de conducción y gerencia de los servicios de salud a todos los niveles e instancias técnico-administrativos del Ministerio de Salud Pública, de forma tal que se garantice un mayor impacto, eficacia, eficiencia, equidad y una mayor participación social en los servicios de salud.

Medidas.

- Desarrollar un proceso de coordinación sectorial e intersectorial que permita acciones conjuntas y efectivas de las instituciones del sector, así como con otros sectores cuyos objetivos condicionan o complementan los de salud.

- Fortalecer los procesos de planificación y administración para asegurar la eficiencia y eficacia de las acciones, enfatizando en la programación local como medio que garantice el compromiso de las comunidades en dichos procesos.
- Fortalecer el subsistema de suministros que permita la dotación oportuna y el manejo apropiado de los medicamentos y otros insumos críticos.
- Mejorar la operación y mantenimiento de los sistemas de infraestructura sanitaria.
- Fortalecer el subsistema de logística, de forma tal, que permita el funcionamiento adecuado de todo el sistema de prestación de servicios.
- Fortalecer la participación plena, consciente, ordenada, efectiva, responsable e informada de la comunidad, para el logro de los objetivos en salud, utilizando todas las modalidades de asociación: formales e informales.
- Aceptar la cooperación externa, financiera y técnica, cuando ésta se constituya en un complemento al esfuerzo nacional y se oriente al logro de los objetivos fijados por el país.
- Desarrollar los recursos humanos conforme métodos y tecnologías que permitan mejorar la capacidad y eficiencia en el logro de los objetivos en salud.
- Modernizar y actualizar al Código Sanitario y otras leyes y reglamentos, con los cuales se dé protección de la salud de acuerdo a la realidad del país.

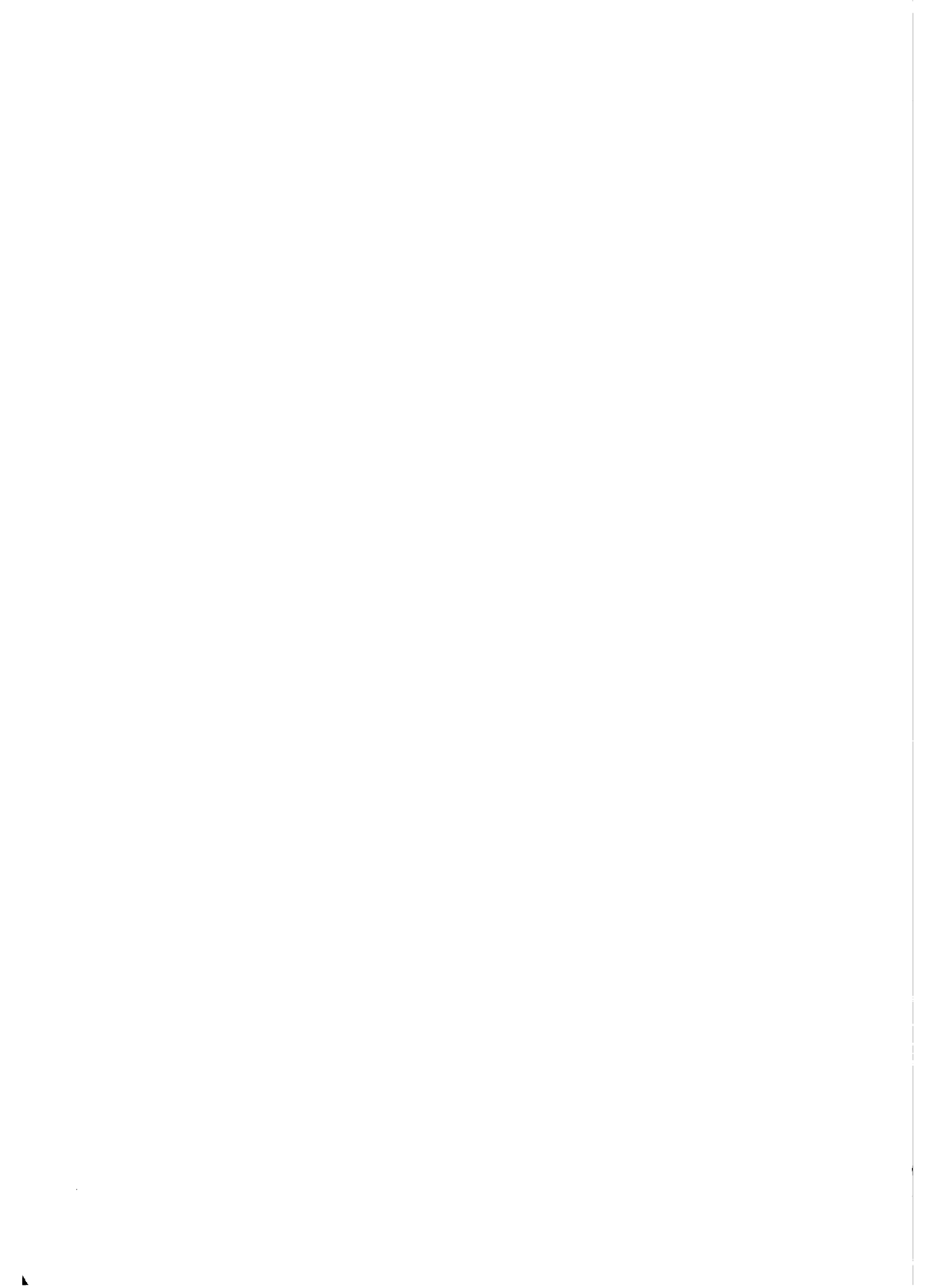
Objetivo Específico 2.3 Vivienda.

Crear las condiciones para que la población rural pobre participe activamente en la satisfacción de sus necesidades habitacionales, con el aporte de recursos y de asistencia técnica por parte del Estado.

FUNDAMENTACION.

Análisis recientes del comportamiento del sector vivienda indican que el déficit ha venido aumentando en forma progresiva y alarmante, no obstante los esfuerzos nacionales y la ayuda internacional. Así para el caso, las necesidades habitacionales para el periodo 1970-1984, se estimaron en aproximadamente 450,000 unidades.

El 60% de la población hondureña habita en las zonas rurales donde el 76% de las viviendas se encuentra en condiciones precarias,



caracterizadas por el hacinamiento y la falta de servicios básicos con los consecuentes daños a la salud y al desarrollo socio-económico.

El déficit se ha agravado debido a la falta de atención a las áreas rurales donde se encuentra la mayoría de la población, especialmente la de menores ingresos. El 78% de las necesidades habitacionales están en el área rural y sólo el 8% de las viviendas se han construido en dicha área. Se agrega a esto el hecho de que las soluciones habitacionales producidas han estado fuera del alcance de los sectores de más bajos ingresos. Otra circunstancia que ha agravado el déficit, ha sido los escasos y caros recursos financieros canalizados al sector, lo que incidió para que los montos de inversión hayan sido menores a lo requerido.

La construcción de viviendas con condiciones mínimas para las familias con ingresos bajo el nivel de subsistencia, es una aspiración casi inalcanzable. El que tiene terreno, o tiene pero no apto para vivienda, aspira primero a tener acceso al mismo para construir la habitación y posteriormente, obtener los servicios básicos: letrinas, agua potable o cualquier otra mejora. Estos servicios no deben faltar, ni siquiera en proyectos de vivienda en que el financiamiento esté orientado, o pueda orientarse, a la construcción de soluciones habitacionales básicas, cuya inversión permita dotar al campesino de la estructura elemental. Esto a su vez le permite, la finalización de la obra, en cuanto a mejoras y detalles, cuando las condiciones económicas le sean favorables. Muy importante es mencionar que el déficit habitacional en vivienda indica que el sector informal ha producido al menos el doble de soluciones habitacionales de lo que han hecho el sector público y privado combinados ²⁹/.

El recurso financiero para la producción de vivienda es insuficiente en su volumen, discontinuo en su asignación, dependiente del exterior, caro en la mayoría de las veces por el costo de la intermediación e inadecuado en sus condiciones de préstamo a las reales capacidades de las familias. La necesidad de financiamiento para el Sector, considerando las características del servicio de la vivienda, demanda de grandes volúmenes, largo plazo y bajas tasas de interés, características que no son competitivas con otras oportunidades de inversión, por lo que, al corto o largo plazo, el Gobierno o la comunidad organizada debe establecer normas que permitan la asignación de recursos

²⁹ Planning and Development Collaborative International, PADCO. "Diagnóstico de Necesidades de Vivienda en Honduras 1985-2005". Enero de 1986.

especializados para cubrir las necesidades del Sector ³⁰/.

El Instituto de la Vivienda (INVA) en su Plan de Vivienda 1988-2000, estima que su ejecución requerirá de una inversión global que asciende a un gran total de Lps.343.2 millones. Entre los recursos nacionales, se espera tener un aporte de Lps.30.4 millones del Fondo Social de la Vivienda (creado a través del Artículo 181 de la Constitución de la República) ³¹/.

Por todo lo anterior, en lo que a las poblaciones rurales pobres se refiere, el financiamiento de la vivienda debe considerar programas de recuperación de préstamos ajustados al comportamiento previsto de la actividad productiva-económica del poblador rural participante. Ello implica definir plazos y tasas de interés flexibles que no obliguen al campesino a destinar recursos utilizados para la producción en el campo y, además, programar la ejecución de las obras de acuerdo a los ciclos productivos.

Deben evitarse programas basados en la aplicación de patrones urbanos, tales como, tipo de vivienda, superficies prediales, materiales de construcción, métodos de contratación de obra, financiamiento y recuperación de costos, los que no han sido aceptados por los destinatarios. Asimismo, proyectos desarrollados, teniendo en cuenta esos elementos y condiciones de vida, han contado con la participación activa de los beneficiarios.

Debido a la magnitud del problema habitacional, se reconoce la imposibilidad de resolverlo en el corto plazo, pero es un deber iniciar las acciones que conduzcan, en forma gradual pero decidida, hacia objetivos concretos que mejoren la situación actual, y que den las bases para una solución en el largo plazo. Debe convertirse a la vivienda en un verdadero mecanismo para mejorar la calidad de vida del pobre rural.

Finalmente, el INVA considera que enfrentar la situación actual de la vivienda exige coordinar las acciones de los distintos sectores de la comunidad nacional que participan en el proceso productivo de las soluciones habitacionales maximizando los recursos que la comunidad dispone para enfrentar el problema.

³⁰ SECPLAN, INVA. Plan de Vivienda 1988-2000- Septiembre de 1988.

³¹ SECPLAN-INVA. Plan de Vivienda 1988-2000. Septiembre de 1988.

Politica 2.3.1

Satisfacer las necesidades de vivienda de la población rural pobre para mejorar el nivel socioeconómico de la unidad familiar, reduciendo gradualmente el rol de constructor del gobierno, para convertirse en un gestor de vivienda, aportando recursos y asistencia técnica como complemento a la participación activa de la población en la solución de la problemática habitacional en las zonas rurales mayormente deprimidas económica y socialmente.

Medidas.

- Promover, entre los grupos organizados de menor capacidad adquisitiva, las modalidades de soluciones habitacionales en las cuales la población participe directamente en la gestión.
- Reorientar las políticas de vivienda rural, dirigiéndolas a beneficiar prioritariamente las capas poblacionales de bajos ingresos, ejecutando proyectos de vivienda de acuerdo a las características culturales, ecológicas y a la disponibilidad de materiales locales.
- Generar proyectos habitacionales conjuntamente con las organizaciones campesinas, patronatos y cooperativas.
- Incorporar el componente vivienda en los proyectos de Desarrollo Rural Integrado.
- Promover el mejoramiento de la vivienda rural de manera que se utilicen los materiales locales y se tomen en cuenta los elementos antropológicos de los usuarios.
- Diseñar con los usuarios los modelos de vivienda con énfasis en la autoconstrucción y/o en la construcción por etapas.
- Establecer mecanismos de financiamiento variados, en los cuales la población sea el gestor principal (fondos rotatorios, fondos de ahorro, cooperativas de aprovisionamiento de materiales, otros).
- Canalizar recursos nacionales hacia la población rural pobre a través del Fondo Social de la Vivienda.
- Reducir los costos de construcción, asegurando y optimizando el uso de la tierra, utilizando los materiales y la fuerza de trabajo local.

Objetivo Específico 2.4 - Carreteras y Transporte.

Mejorar los términos de intercambio de bienes y la accesibilidad geográfica a los servicios sociales básicos.

FUNDAMENTACION.

El país está conformado por tres grandes espacios de acuerdo al nivel de desarrollo que cada uno manifiesta. Estos espacios son:

- Area de Copán y otra al Oriente que abarca la zona de La Mosquitia.
- Area de desarrollo relativo, ubicada en el corredor Norte-Sur en el que se distinguen 2 zonas: Una de mayor desarrollo formado por Tegucigalpa y San Pedro Sula, y la otra de lento desarrollo que incluye a Comayagua y Choluteca.
- Area de desarrollo incipiente situada al Oriente, formada por Aguán y Olancho.

Considerando lo anterior, el sistema de relaciones actual descansa basicamente en el espacio central, mediante un eje interoceánico Norte-Sur, que comunica al Golfo de Fonseca con la Bahía de Cortés, articulando los dos puertos mayores y las dos ciudades principales.

Este eje, o corredor central, se complementa al Sur con un eje transversal de relaciones centroamericanas por medio de la carretera panamericana.

El espacio occidental ha sido incorporado parcialmente al Corredor Central mediante una vía que comunica San Pedro Sula con las fronteras de Guatemala y El Salvador, pasando por los Centros Urbanos de la Entrada, Santa Rosa de Copán y Nueva Ocotepeque.

El espacio oriental se ha incorporado al Sistema Central paulatinamente con las carreteras de Danlí y Juticalpa-Catacamas. La vía de relaciones hacia el Litoral Atlántico permite unir a La Ceiba y su área de influencia al corredor Central. Este eje de relaciones del Litoral Atlántico cuenta también con un Sistema de Puertos y Aeropuertos para el movimiento interno y externo de todo tipo de bienes.

La zona de Gracias a Dios carece de un sistema de relaciones terrestres que la integre adecuadamente al resto del territorio. Unicamente cuenta con un sistema deficiente de conexión aérea y marítima.

Los gastos de inversión destinados al Sector Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas en los últimos años, en lo que al subsector de transporte se refiere, asciende, en cuanto a inversión comprometida, a 249,830.9 miles de lempiras. Esta suma se refiere al período 1987-1990, lo que representa aproximadamente el 71% del monto comprometido en los proyectos en ejecución y por iniciar o iniciados (351,404.7 miles de lempiras). Estos proyectos se dirigen a:

- La construcción de caminos rurales, vecinales, de acceso y por mano de obra a áreas productivas.
- La finalización de la construcción de carreteras secundarias iniciadas anteriormente.
- La pavimentación de la vía principal de la Zona Atlántica.
- La rehabilitación y mantenimiento de las carreteras pavimentadas.

Con ello se espera aumentar y mejorar en forma sustancial el número de carreteras de todo tipo, beneficiando la integración interna del país, agilizando el comercio de los productos y disminuyendo los costos de operación y tiempo. Lo anterior también conlleva un incremento en el servicio de transporte, principalmente en lo que a vehículos automotores de carga se refiere.

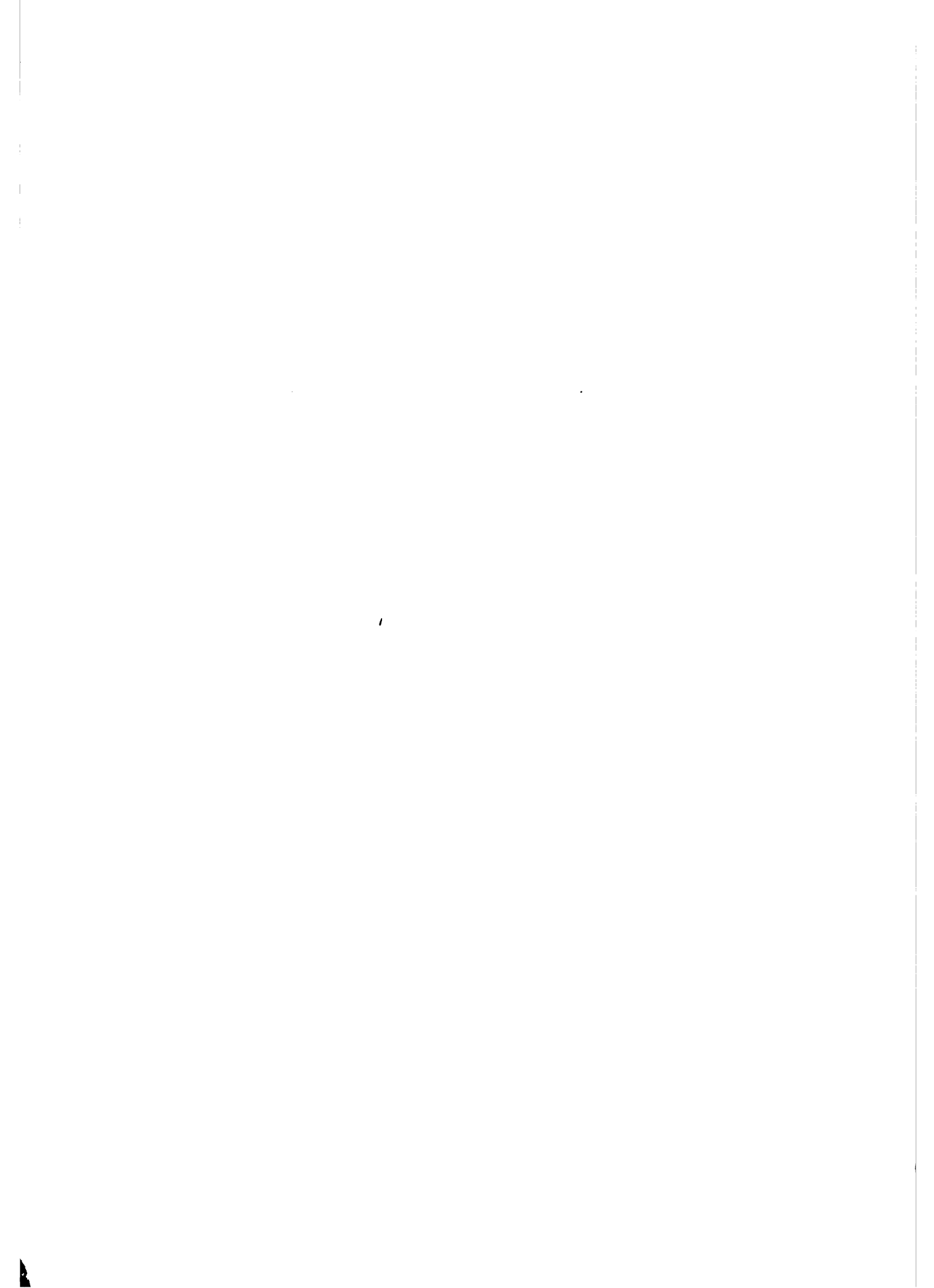
Como podrá apreciarse, los Gobiernos han concentrado sus mayores esfuerzos en la construcción de grandes carreteras que permitan la interconexión, tanto de las zonas de mayor producción y productividad, como de las ciudades de mayor desarrollo. En la actualidad la zona de Gracias a Dios, representa el único departamento que no ha sido integrado a la red vial terrestre que permita el mayor intercambio de bienes y servicios en el país. Sin embargo, en los últimos años se ha observado un cambio de actitud gubernamental, expresado en la ejecución de proyectos de construcción de caminos rurales, vecinales y de acceso tendientes a incorporar a las áreas rurales mayormente postergadas, al proceso de desarrollo. La estrategia fundamental utilizada con buenos resultados en dichos proyectos ha sido el involucramiento directo de las comunidades en la construcción, mejoramiento y mantenimiento de caminos.

Política 2.4.1

Extender la red de carreteras y transporte a las zonas rurales pobres, enfatizando en la construcción de vías rurales, vecinales y de acceso.

Medidas.

- Ejecutar los proyectos de infraestructura vial para las zonas rurales con los gobiernos locales, la participación de las comunidades y el apoyo técnico y financiero del Gobierno Central.
- Incrementar la red interna del Departamento de Gracias a Dios, enfatizando en la construcción de vías rurales, vecinales y de acceso, y en la apertura de canales: Brus Laguna-Ibans, Patuca-Caratasca y Caratasca-Segovia.



- Dar prioridad a nivel nacional a la construcción de caminos rurales, vecinales y de acceso.
- Estimular redes de transporte a nivel de asociación de productores y asociaciones comunales.
- Crear empresas de transporte, de carga y pasajeros que presten estos servicios a través de cooperativas del sector rural.

Objetivo Específico 2.5 - Comunicaciones.

Dotar de servicios mínimos de comunicación a las zonas rurales pobres.

FUNDAMENTACION.

El aumento de la población nacional ha exigido cada vez mayor eficiencia y desarrollo tecnológico de aquellas instituciones que han sido creadas para prestar este tipo de servicios, los que son de dos tipos: Telecomunicaciones y correos.

Las Telecomunicaciones son un servicio brindado por la Empresa Hondureña de Comunicaciones (HONDUTEL), que en los últimos años ha logrado alcanzar un gran desarrollo para satisfacer la demanda de la población, aunque enfrentando aún algunos problemas en el sistema del servicio, pero con muchas perspectivas de superar cada vez su capacidad de operación. El telex nacional está sustituyendo, y en algunas comunidades, complementando al telégrafo. Este sistema existe en todas las cabeceras departamentales, excepto en Ocotepeque, asimismo, el servicio se brinda en otras localidades importantes, siendo más rápido, más eficiente y menos costoso.

Según Hondutel, en 1985 la Red Nacional de Telecomunicaciones sirvió al 35.8% de la población, de ésta, el 66% corresponde a San Pedro Sula y Tegucigalpa; a la población localizada en las cabeceras municipales o departamentales, se les considera servidas directamente, e indirectamente a la ubicada en aldeas y caseríos. La población total servida directa e indirectamente asciende a 1,732,680, o sea el 46% de la población nacional. Específicamente, en lo que a telefonía se refiere, existen 356 teléfonos públicos en las zonas urbanas y, únicamente 32 en las zonas rurales.

La telegrafía se inició en nuestro país en 1877 (Comayagua-La Paz). En la actualidad la red sigue proporcionando el único servicio de telecomunicaciones a gran parte de la población y, principalmente, a la población rural cubriendo 400 localidades diseminadas en todo el país. Sin embargo, por problemas de mantenimiento de las líneas, muchas poblaciones rurales carecen de telecomunicaciones, lo que ha dado como resultado que únicamente operen 250 oficinas con servicio telegráfico, 140 con servicio telegráfico y telefónico. Este se complementa con 58 oficinas de servicio

telefónico. Un mejor rendimiento se observa con el funcionamiento combinado telex-telegrafo o sistema Gentex, que son 25 actualmente.

Las poblaciones de mayor densidad poblacional tienen un envío de 20 a 40 telegramas/día, en cambio, en las de menor densidad o aislamiento geográfico, el envío oscila entre 3 y 10 telegramas/día. Las necesidades de comunicación satisfechas se relacionan, fundamentalmente con aspectos legales, financieros, comerciales, industriales, agrícolas y ganaderos.

Los correos, que dependen de la Dirección General de Correos, aún no han logrado alcanzar el desarrollo deseado, pues mantienen una estructura tradicional como consecuencia de las pocas inversiones realizadas en este subsector y a las deficiencias administrativas que obstaculizan su desarrollo y que fundamentalmente, están relacionados con las limitaciones presupuestarias y la carencia de un instrumento legal moderno, lo que dificulta el desarrollo de programas tendientes a mejorar y expandir el servicio postal.

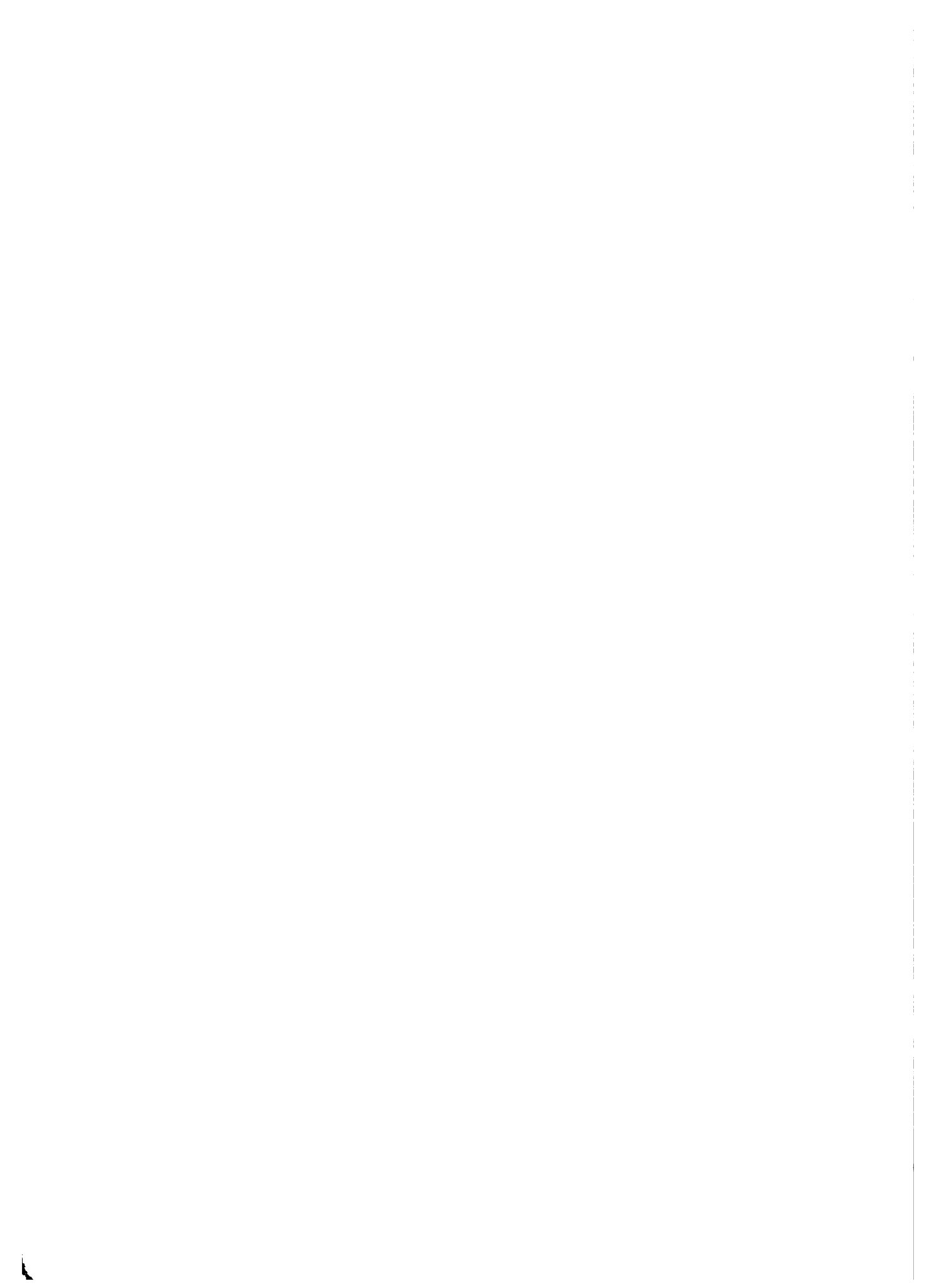
A pesar de ello el propósito básico de esa institución continúa siendo el de unir a los pueblos mediante la admisión, transporte y entrega de su correspondencia, en una forma rápida y segura, contribuyendo de esta manera al desarrollo social y económico del país.

Congruente con lo anterior, en la actualidad se dispone de 431 agencias postales rurales ubicadas fundamentalmente en las cabeceras municipales y otras poblaciones que progresivamente han sido incorporadas al servicio postal. Como complemento, se dispone de 23 agencias postales urbanas, 21 administraciones de primera clase y 54 administraciones de segunda clase.

El tráfico postal obtenido en 1988 en el régimen interno fue, en términos de salida de 8,030.456 cartas en correo ordinario franqueado 494,120 en correo ordinario con franquicia. Asimismo en correo certificado ascendió a 669,930 cartas dentro del régimen franqueado y 334.941 con franquicia.

No obstante los mayores esfuerzos en el área de comunicaciones se han concentrado en las localidades urbanas o rurales que representan polos de desarrollo, o bien, que sus condiciones de topografía y accesibilidad lo permitan. Las consecuencias derivadas de esta situación es el casi total marginamiento y aislamiento de la mayor parte de las zonas rurales pobres y de algunas extensas zonas como es el caso de los departamentos de Gracias a Dios y Colón.

De ahí la urgencia de adoptar sistemas de comunicación que representen una alternativa efectiva para aquellas zonas rurales que no han podido ser incorporadas al uso de las tecnologías comunicativas que predominan en las zonas urbanas y semi-urbanas.



Política 2.5.1

Incorporar las zonas rurales pobres a los beneficios derivados de un adecuado sistema de comunicaciones.

Medidas.

- Incrementar la eficiencia de la red existente del servicio de correos, telegrafía y telefonía rural.
- Extender la cobertura de la Radio Emisora Nacional hacia las zonas rurales que carecen de tal servicio, instalando radioemisoras locales o repetidoras.
- Instalar sistemas de radiocomunicación en localidades rurales estratégicamente seleccionadas y que carecen de servicios comunicativos.
- Gestionar ante las Alcaldías Municipales la donación de terrenos para incrementar la red de correos existentes.

Objetivo General 3. Organización y Participación.

Que la población rural pobre participe efectivamente como el sujeto del Desarrollo Rural y Nacional.

Objetivo Específico 3.1 Participación.

Crear las condiciones institucionales necesarias para que la población rural pobre participe efectivamente en la gestión y beneficios del Desarrollo.

FUNDAMENTACION.

En el orden institucional ya no es posible seguir pensando que la coordinación, el aprovechamiento eficiente de los recursos públicos y la relación adecuada de los planes de desarrollo con las necesidades y expectativas de la población, se puedan continuar haciendo en los niveles centrales con personas ajenas a esas realidades, con sistemas y mecanismos que no involucren a los verdaderos sujetos del desarrollo como elementos claves de decisión y sin su significativo aporte.

El carácter de la administración pública centralizada, la sectorialización de su actividad, el despilfarro social que significa el peso de los gastos de funcionamiento, la burocratización de la gestión y la influencia incontrolada de los distintos cuerpos administrativos, la inadecuación de las inversiones y de las prestaciones sociales a las necesidades concretas y diferenciadas de cada lugar, las rigideces inherentes a los grandes aparatos, son ejemplo evidentes del problema

institucional actual que se agrava con el planeamiento centralizado y el exceso de controles y de tuteladas sobre los poderes locales, a los que se ha reducido previamente su ámbito de competencias y recursos propios.

La existencia de desigualdades que se manifiestan en forma de desequilibrios territoriales, exige fuertes reivindicaciones del poder local o regional para llevar a cabo políticas de reequilibrio que tiendan a igualar las condiciones de vida en las distintas áreas. El marco centralizado del Gobierno se ve seriamente limitado para reconocer y actuar en función de los desequilibrios en referencia, al grado que hasta la fecha ha sido imposible aplicar sistemáticamente una regionalización orientada a corregir esa situación.

Lo anterior justifica en forma impostergable el inicio de un proceso de descentralización de la administración pública, mientras se centraliza la política de desarrollo rural, con el propósito de asegurar la coherencia de la acción, eficiencia institucional y, fundamentalmente, la participación de la población rural.

Por supuesto que esa acción descentralizada debe partir de un estudio especial que contemple como premisas fundamentales entre otros, la gradualidad en su aplicación, la regionalización del país, la inclusión de variables que definan regiones con características similares que integren zonas complementarias (de preferencia municipios y departamentos) y la integración inter e intramunicipal y/o departamental como medio para aprovechar con mayor eficiencia los recursos disponibles. Debe además estimular la regionalización; incentivar autogobiernos y sistemas de autogestión local y finalmente se debe partir de la decisión de integrar vertical y horizontalmente los programas de gobierno para que actúen orgánicamente. Esta premisa implica la descentralización de las instituciones sectoriales del Gobierno y el fortalecimiento del poder local.

El marco jurídico vigente, no sólo propone sino que estimula la desconcentración y descentralización del país, particularmente la Ley de Administración Pública que dedica capítulos especiales al respecto y la Ley de Planificación. En ambos casos se hace necesaria la reglamentación respectiva, al mismo tiempo que se debe revisar la Ley de Municipalidades. Otras implicaciones de la descentralización tienen que ver con las Reformas Fiscales y Presupuestarias del Gobierno Central, con el propósito de permitir a los gobiernos locales, municipales y regionales percibir y administrar sus propios ingresos y los provenientes, vía presupuestaria, del Gobierno Central. En ningún momento se propone el incremento de los fondos públicos, sino más bien un reordenamiento en la asignación de esos recursos.

Política 3.1.1.

Desconcentrar y descentralizar la administración pública, en forma gradual, fortaleciendo los gobiernos locales, municipales y departamentales.

Medidas.

- Centralizar la política de desarrollo rural para que la acción descentralizada sea coherente a nivel nacional.
- Diseñar un sistema de descentralización administrativa controlada para que se puedan tomar decisiones a nivel donde se presentan los problemas.
- Estimular la creación e integración de autogobiernos y sistemas de autogestión local (aldea central) al interior del municipio.
- Estimular la integración intermunicipal e interdepartamental con propósitos de aprovechamiento conjunto y uso racional de los recursos disponibles. A través de esta integración podrán conformarse regiones de desarrollo.
- Rediseñar el Programa de Inversión Nacional que apoye la descentralización, asignando presupuestos a los diferentes niveles de gobierno.
- Reformar la Ley de Municipalidades para otorgar más autonomía económica y política a los municipios, ampliando su ámbito de control sobre los recursos y clasificando sus responsabilidades en cuanto a los servicios básicos y desarrollo general a la comunidad.

Política 3.1.2

Establecer los sistemas institucionales para la identificación, formulación, administración y manejo de programas y proyectos de Desarrollo Rural que supere la dispersión, descoordinación y duplicación de recursos públicos.

Medidas.

- Hacer efectiva las estructuras orgánicas actuales que permitan la acción del desarrollo rural en forma participativa, conforme a lo estipulado en la Ley de Planificación vigente.
- Creación de un programa nacional descentralizado de desarrollo rural directamente vinculado con el FNDR.

- Definir proyectos de desarrollo rural como instrumentos básicos de la ejecución de la política de desarrollo rural.
- Ubicar los componentes sociales de desarrollo rural en los municipios.
- Ubicar los componentes productivos en las organizaciones de productores.
- Incorporar las disposiciones contenidas en la Ley de Planificación y Administración Pública en lo relativo a la formulación y ejecución de programas y proyectos de desarrollo rural.
- Fortalecer las Juntas de Planificación Departamental, como instancias de decisión del proceso de desarrollo a nivel local.

Objetivo Específico 3.2 - Organización de la Población.

Crear y fortalecer la organización de la población rural.

FUNDAMENTACION.

En cuanto a la Organización es importante reconocer que en Honduras, como consecuencia de los procesos socio-políticos en los últimos años, ha surgido una diversidad de organizaciones que orientan sus acciones a lograr la participación de la población rural: organizaciones campesinas, étnicas, cooperativas, patronatos comunales, asociaciones de mujeres, sindicatos, asociaciones gremiales que se han desarrollado notablemente en los últimos veinte años. Existen evidencias de los resultados logrados con esfuerzos propios y a veces apoyados por instancias externas interesadas en esa participación como medios para movilizar recursos potenciales y para fortalecer la democracia en el país. Sólo el movimiento cooperativo nacional, a manera de ejemplo, contaba con 502 asociaciones federadas en 1985 que afiliaban más de 74,000 socios. En ese mismo año se calculaba que existían 571 cooperativas no federadas que afiliaban 99,151 socios. ^{32/}

La magnitud de los recursos que movilizan esas organizaciones, aunque no se ha medido, debe ser substancial. Sólo en relación al empleo se calcula que en 1985 generaban las cooperativas federadas y no federadas un total de 144,926 puestos de trabajo.

³² Diagnóstico del Movimiento Campesino, Ramón Velásquez Nassar. IFC 1987.



Al considerar que su ámbito de acción tiene que ver con el ahorro y crédito, producción agrícola, servicios múltiples, transporte, vivienda, etc., es imaginable la importancia de ese movimiento y el potencial que existe cuando se fortalecen esas y otras formas organizativas propias de la población.

Todas las organizaciones que se mencionan anteriormente relacionadas con el Desarrollo Rural, se fundamentan en principios de solidaridad con interés de lograr beneficio social en la actividad económica y promover una amplia participación popular. Estas características, propias de estas organizaciones, constituyen elementos que definen el llamado sector social de la economía.

Una vez reconocida la contribución actual y el potencial existente en este tipo de organización, así como su papel fundamental para lograr la máxima participación de la población se justifica que el Estado a todos los niveles se disponga a fortalecer y procurar ampliar la misma, considerando que todavía una gran mayoría de población rural está al margen de la organización.

Las acciones de fortalecimiento de las organizaciones existentes deberán orientarse a resolver problemas que debilitan las mismas y que tienen que ver con: desigualdades al interior de las familias rurales, particularmente hombre-mujer y desintegración familiar, la división de las organizaciones gremiales, especialmente campesinas, problemas de corrupción, caciquismo y la falta de integración vertical y horizontal de las organizaciones, tanto de tipo gremial como de tipo económico, y en el ámbito comunal-institucional.

Política 3.2.1

Propiciar y promover la organización de la población meta, respetando las iniciativas propias y buscando su unificación y fortalecimiento.

Medidas

- Reconocer y fortalecer el sector social de la economía rural representado por empresas y asociaciones de cogestión y autogestión campesina.
- Flexibilizar el sistema de reconocimiento legal de las organizaciones.
- Auspiciar la conformación e integración de asociaciones de segundo y tercer grado al interior del sector social de la economía.

- Integrar las acciones de desarrollo de la mujer y joven rural dentro de una concepción que fortalezca la unidad familiar como estructura social básica.
- Identificar, aplicar y fortalecer mecanismos de integración del Sector Social de la Economía con el desarrollo de la comunidad en sus diferentes niveles.

G L O S A R I O

1. Bachillerato.

Preparación para la Universidad y Primer Grado que otorga ésta. En Honduras también se otorga en carreras técnicas de Educación Media.

2. Bachillerato en el Arte.

Se entenderá como tal, el grado otorgado a todo egresado de Educación Media que haya aprobado una rama de estudios del Ciclo Diversificado que no tenga predominio técnico.

3. Fondo Financiero para la Compra de Tierras.

Es un fondo constituido por recursos financieros a ser manejado el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA), para apoyar la compra-venta de tierras que servirán para ampliar el área en posesión de tierras de los pequeños propietarios del sector no reformado de la economía hondureña, particularmente los beneficiarios del Proyecto "Titulación de Tierras" que viene ejecutando el Instituto Nacional Agrario (INA). Esta institución dentro del marco de la Ley de Reforma Agraria y de la política institucional y de desarrollo rural, será la responsable de realizar todas las transacciones requeridas para ese propósito.

El fondo podrá ser capitalizado a través de recursos captados mediante la emisión de bonos del gobierno central y donaciones provenientes de las Agencias e Instituciones de Cooperación Internacional principalmente; recursos éstos que servirán para la compra de tierras a particulares que cumplan con todos los requisitos de propiedad exigidos por la Ley de Reforma Agraria.

Los pequeños propietarios beneficiarios del Fondo Financiero para la compra de Tierras, deberán recibir en forma oportuna los servicios de apoyo a la producción a fin de amortizar los gastos incurridos por la compra de tierras a particulares.

4. Ciclos.

División de la Educación Media en Honduras: Ciclo Común de Cultura General y Ciclo Diversificado. El primero amplía la enseñanza recibida en el nivel de Educación Primaria y el segundo amplía la enseñanza general y prepara para la admisión del alumno en la Educación Superior para el desempeño de un trabajo.

También se entiende como ciclo a cada uno de los niveles educativos: Pre-escolar, Primaria, Media y Superior.

5. Desarrollo.

Proceso integral de cambio de estructuras económicas, culturales, sociales y políticas interrelacionadas entre sí que tiende a crear a largo plazo una sociedad que brinde a todos sus miembros oportunidades más equitativas de participación y bienestar.

6. Desarrollo Rural.

El proceso de desarrollo aplicado a la solución de la pobreza en las áreas rurales. Estas últimas se entienden como las áreas de jurisdicción de las comunidades con 2,000 habitantes o menos e incluye todos los procesos socioeconómicos que realiza esa población.

7. Desarrollo Rural Integrado (DRI).

Proceso de desarrollo rural que responde a la amplia gama de problemas y limitantes del bienestar humano relacionando y coordinando la acción institucional entre sí y con la población organizada, para lograr equilibrio entre los diferentes componentes, coherencia interna en la acción, aplicación de prioridades, secuencias y armonía de lo socioeconómico con lo ambiental y ecológico y el aprovechamiento eficiente de los recursos disponibles.

8. Distrito Escolar.

Es una circunscripción geográfica constituida por los establecimientos educativos en ella ubicados que puedan ser administrados por una Supervisión Auxiliar de Educación Primaria (comprende también los de Educación Pre-escolar, pero excluye los de Educación Media y Superior). En la mayoría de casos es coincidente con la jurisdicción del municipio, pero en otros abarca más de un municipio o hay varios en un mismo municipio. Se considera como una unidad de carácter técnico.

9. Economía Campesina.

Se caracteriza por estar fundamentalmente en el empleo de la fuerza de trabajo familiar, y en el uso de sus propios medios de producción, orientando su actividad principalmente al autoconsumo, aunque en algún momento se destine al mercado. Su lógica económica racional está condicionada por sus relaciones con el entorno económico, político y social; tratando cada vez más de maximizar el ingreso familiar como medio de garantizar la reproducción material de la Unidad Familiar en particular.

10. Educación Formal.

Es la educación estructurada cronológicamente que se brinda en instituciones de Educación Primaria, Media y Superior, en la que los papeles del maestro y el alumno están claramente definidos y se dispone de programas que se imparten a los alumnos matriculados.

11. Educación No Formal.

Son programas educativos que para recibirlos no se requiere de una matrícula formal.

12. Educación Media.

Es la que para recibirla exige como requisito haber cursado los estudios de Educación Primaria y prepara, tanto para la realización de estudios de Educación Superior como para incorporarse a la vida del trabajo.

13. Educación Pre-Escolar.

Es el primer nivel de la educación nacional, en el que los niños reciben los cuidados y estímulos para su desarrollo físico, intelectual y moral, a partir de habilidades y destrezas que unidas a su socialización, lo capaciten para una mejor incorporación a los estudios del primer grado de la Educación Primaria.

A los estudios del primer grado de la Educación Primaria, también se le conoce como enseñanza elemental, por ser el fundamento donde se combina la alfabetización con la enseñanza general.

14. Educación Técnica.

Tiene por objeto la transmisión de técnicas o la preparación para que éstas sean adquiridas por los alumnos y, en lo posible se desarrollen y amplíen; se desarrolla en los distintos niveles y en forma distinta en cada uno de éstos, sin embargo es en el medio y superior donde se acredita para la demanda del mercado de trabajo, excluyendo la formación profesional tipo INFOP y similares.

15. Educación Informal.

Es la educación que recibe el individuo en forma permanente en el transcurso de toda su vida y proveniente del medio ambiente (familia, comunidad, trabajo, comunicación, etc.).

16. Finca Familiar.

Caracteriza a las unidades de producción agrícola que hacen un uso extensivo de la fuerza de trabajo familiar. Esto comprende además a las cooperativas y empresas asociativas beneficiarias del proceso de Reforma Agraria bajo la modalidad de fincas familiares capitalizadas que aprovechan ciertas economías de escala y desarrollan formas de cogestión campesina con alto desarrollo de la Base Social, entre otras cosas.

17. FNDR: Fondo Nacional de Desarrollo Rural.

Subsistema de canalización de recursos financieros para el desarrollo rural en función de proyectos DRI. Los componentes principales son los siguientes:

- Las fuentes de financiamiento (Gobierno de la República y Agencias de Cooperación Internacional).
- Cuenta abierta en el Banco Central de Honduras (unidad receptora del fondo).
- Fondos en Fideicomiso ubicadas en instituciones bancarias de desarrollo (BANADESA y BANMA) y en organizaciones privadas de desarrollo (Cooperativas de Ahorro y Crédito, OPD's). Estos fondos serán ubicados en función con los proyectos DRI.
- Transferencia directas a las comunidades para la ejecución de obras de infraestructura comprendidas en las actividades de los Proyectos DRI.
- Constitución de fondos rotatorios comunales y regionales como estímulo a la organización y servicios sociales permanentes.
- Fondos Rotatorios de Proyectos DRI para financiar su operación.

18. Formación.

Es la adquisición de conocimientos, actitudes, habilidades y conductas frecuentemente asociadas con el campo profesional, tales como abogados, médicos, docentes, enfermeras, trabajadores sociales, etc. (UNESCO).

19. Formación Profesional.

Es el proceso educativo destinado a la preparación del individuo para el ejercicio de una profesión.

También se considera como tal, los conocimientos necesarios que se adquieren en una nueva destreza relacionada con la profesión que ya se ejerce o para un mejor desempeño en el puesto de trabajo que se tenga o se opte, facilitando, además, un mejor conocimiento del contexto social en el que se producen los nuevos conocimientos.

20. Gradualidad.

Es un cambio progresivo que esté de acuerdo a la capacidad de absorción de la población y a la capacidad de ejecución de las instituciones. En función de ese principio la gradualidad se entiende como la forma ordenada y progresiva de los distintos sectores socioeconómicos en las áreas geográficas, en cuanto a los componentes de los proyectos y en cuanto al proceso mismo de intervención.

21. Grupos Humanos Postergados.

Constituyen aquellos grupos de población que se caracterizan por la inaccesibilidad a los servicios de salud, las altas tasas de mortalidad infantil, el bajo ingreso económico, el bajo nivel de educación, la falta de disponibilidad de agua para consumo humano y por carecer de sistemas de eliminación de excretas. La existencia simultánea de varias de estas características determinará el mayor o menor grado de postergación.

22. Incidencia.

Es una de las formas de estudiar la morbilidad y se expresa como la frecuencia de episodios de enfermedad, o de personas enfermas, según que el hecho en cuestión haya comenzado dentro de un período definido.

23. Morbilidad.

Toda desviación subjetiva u objetiva de un estado de bienestar fisiológico y, como enfermedad, a un estado que teórica o prácticamente impide al individuo desempeñar sus funciones sociales, profesionales o de otro tipo. La morbilidad puede medirse en términos de personas enfermas o de episodios de enfermedad; y, en cualquiera de estas circunstancias, estimarse la duración del fenómeno correspondiente.

24. Prevalencia.

Es otra forma de estudiar la morbilidad, y se expresa como la frecuencia de episodios de enfermedad, o de personas enfermas, según que el hecho en cuestión haya existido durante un período definido, bien sea que haya empezado antes o en el

curso del mismo.

25. PRONADER: Programa Nacional de Desarrollo Rural.

Responsable de asegurar la viabilidad de la política de desarrollo rural y cuyos componentes básicos son:

- Unidad de Gestión de Proyectos de Desarrollo Rural (UDRI).
- Consejo Nacional de Desarrollo Agrícola (CODA) ampliado.
- Comisión departamental de desarrollo rural adscrita a las Juntas de Planificación Departamental (JUPLADE).
- Comisión local de desarrollo rural adscrita al Consejo Municipal de Desarrollo.
- Proyectos DRI.

26. Pruebas Estandarizadas (Tests).

Son un procedimiento fijo o uniforme que se sigue al administrar y calificar una prueba (test) de un grupo o un individuo, pero siempre en las mismas condiciones proporciona información al profesor, al establecimiento educativo y al estudiante con respecto al nivel de aprovechamiento local en comparación con las normas nacionales. También existe de aptitud escolar y de admisión (universidad, empleo, etc.).

27. Rendimientos Mínimos.

Es el número de utilidad o producción esperada en cada uno de los establecimientos escolares del país, en relación a los conocimientos y conducta que para el logro de los fines de la educación son alcanzados en cada año escolar y en cada nivel educativo.

RESOLUCION

EL COMITE DE DECISION DEL PROPODER.

CONSIDERANDO:

Que el Gobierno de Honduras viene ejecutando diversos programas y proyectos de desarrollo rural y a fin de fortalecerlos, se requiere de la definición de un marco político de orientación para conducir dichas acciones.

CONSIDERANDO:

Que en función de esa necesidad se formuló el Proyecto de Cooperación para Fortalecer la Capacidad del Sector Público en la Dirección y Coordinación del Desarrollo Rural (PROPODER).

CONSIDERANDO:

Que para la ejecución del PROPODER se constituyó un Equipo Técnico Interinstitucional formado por un Representante de las siguientes instituciones: Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto, quien lo coordina, Secretaría de Recursos Naturales, Secretaría de Salud Pública, Secretaría de Gobernación y Justicia, Secretaría de Educación Pública e Instituto Nacional Agrario.

CONSIDERANDO:

Que el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE) en el marco del Convenio firmado con el Gobierno de Honduras han brindado cooperación técnica y financiera para la ejecución del PROPODER.

CONSIDERANDO:

Que como resultado de un proceso de consulta y en donde han intervenido los distintos actores del desarrollo rural se ha producido una Propuesta de Lineamientos y Estrategia para el Desarrollo Rural, que se ajustan a los términos establecidos en el PROPODER.

POR TANTO:

El Comité de Decisión del PROPODER, en uso de las facultades de que está investido.

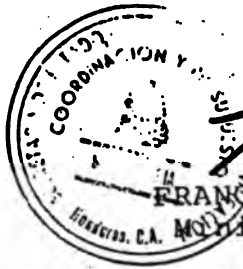
RESUELVE

Aprobar la propuesta contenida en el documento "Lineamientos de Política y Estrategias para el Desarrollo Rural en Honduras".

Tegucigalpa, D.C., 21 de noviembre de 1989.

.../





FRANCISCO FIGUEROA Z
Ministro de SECPLAN

Francisco Figueroa Z



RODRIGO CASTILLO
Ministro de Recursos Naturales

Rodrigo Castillo



JOSE T. OQUELI
Vice Ministro de Salud Pública

Jose T. Oqueli



RAUL FLORES GOMEZ
Inspector Ejecutivo
Instituto Nacional Agrario

Raul Flores Gomez

ENRIQUE ORTEZ COLINDRES
Ministro de Gobernación



ENRIQUE BARAHONA
Ministro de Educación

Enrique Barahona

PROGRAMA III: Organización y Administración para el Desarrollo Rural

El objetivo del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural es apoyar a los Estados Miembros en el fortalecimiento de su capacidad para diseñar e implementar políticas, sistemas, programas y proyectos de desarrollo rural. Para lograr tales fines se dará énfasis a través de la cooperación técnica a las acciones siguientes:

- Identificar la problemática de la población rural pobre y diseñar y ejecutar políticas orientadas a superar la pobreza rural.
- Mejorar el desempeño de los sistemas institucionales vinculados con el desarrollo rural y lograr la entrega integrada de servicios a la población.
- Fortalecer la capacidad para la preparación y manejo de programas y proyectos de desarrollo rural con la participación de los beneficiarios.
- Promover y fortalecer organizaciones de productores y mejorar su gestión empresarial.

La jerarquización de las áreas de acción debe conducir a que los procesos de desarrollo partan de los intereses y de la problemática de los grupos de pobladores rurales pobres y a favorecer su acceso a un desarrollo autosostenido (propiedad de los medios de producción, capacitación, investigación y asistencia técnica, comercialización, crédito e infraestructura básica). Asimismo, se deberá promover la capacidad de los grupos para reducir o eliminar su marginación, con el fin de que asuman con autonomía sus propios proyectos y canalicen el apoyo disponible para su capacitación técnica y gerencial, y el desarrollo de actitudes participativas.

FECHA DE DEVOLUCION

26 NOV 1990

15/nov/91

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)
Apartado Postal 1410, Tegucigalpa, Honduras; Teléfonos: 31-5452; 31-5484
C.A. 1131, FAX 504 -- 31-5472