

# Sector **rural:**



bases para construir  
la ciudadanía social

Mayra Falck, Carrera DSEA, Zamorano



# Sector **rural:**

bases para construir  
la ciudadanía social

**Mayra Falck, Carrera DSEA, Zamorano**



Las transformaciones rurales actuales están redefiniendo lo rural y ofrecen oportunidades para plantear la construcción de una ciudadanía que respete lo rural y su integración con lo urbano.

# Créditos

## **Líder de la investigación**

Licda. Mayra Falck (Autora)

## **Colaboradores en la investigación**

Ing. Arie Sanders

Ing. Isaac Manuel Ferrera Vega

Lic. Reinaldo Sánchez Galeano

Ing. Beatriz Ordóñez

Ing. Raúl Ernesto López

## **Diseño del documento**

Mayra Falck

Beatriz Ordóñez

## **Diseño de la portada**

Nahum Saucedo

## **Pinturas**

Las pinturas utilizadas son del pintor ecuatoriano Millan Ludeña, actualmente es estudiante de la carrera de Agronegocios de Zamorano. (Portada: Mi Opinión, Sección I: Garifuna, Sección II: Parches, Sección III: Rebelión de Forajidos y Sección IV: Mi Opinión).

Zamorano es una Universidad privada internacional, multicultural y sin fines de lucro, localizada en Honduras al servicio de la agricultura tropical de toda América a través de sus prestigiosos programas de pregrado en ingeniería dentro de las siguientes especialidades: Ciencia y Producción Agropecuaria, Agroindustria, Gestión de Agronegocios y Desarrollo Socioeconómico y Ambiente.

# Índice

	<i>Página</i>
Créditos	i
Presentación	iv
Introducción	1
<i>a. Contexto del estudio</i>	1
<i>b. Marco conceptual y síntesis del análisis</i>	2
1.- El Mundo rural en el contexto nacional	9
2.- Las implicaciones e impactos de las reformas económicas e institucionales en el ciudadano rural	19
> 2.1 <i>La evolución de las reformas en relación a lo social rural</i>	21
> 2.2 <i>Las transformaciones rurales en el marco de las reformas</i>	25
<i>a. La socioeconomía rural</i>	29
<i>b. Acceso a activos</i>	34
<i>c. Institucionalidad</i>	44
<i>d. Aspectos políticos</i>	
3.- Estrategias rurales alternativas	47
> 3.1 <i>Ciudadanía social rural: una nueva forma de abordar el enfoque rural</i>	48
> 3.2 <i>Estrategias para consolidar la ciudadanía rural</i>	51
<i>a. ¿Cómo articular capital social para habilitarlo en la gestión del desarrollo?</i>	51
<i>b. ¿Cómo lograr una gestión integrada territorial en el marco del sector rural?</i>	55
> 3.3 <i>Oportunidades y desafíos para consolidar la ciudadanía social rural</i>	59
<i>a. ¿Cuáles son las oportunidades que existen para consolidar la ciudadanía social rural?</i>	60
<i>b. ¿Cómo se enfrentan los desafíos que el entorno le coloca al sector rural para constituir una ciudadanía legítima en todos sus elementos</i>	65
4. Mensajes claves	69
Bibliografía	

## Recuadros

	<i>Página</i>
1. La ciudadanía en el marco legal hondureño	21
2. Sobre la ciudadanía social, ciudadanía formal y la ciudadanía sustantiva	26
3. Percepciones sobre el CAFTA	31
4. Medios de vida sostenibles	34
5. Resumen de la evolución de las condonaciones en el marco de la definición de políticas en Honduras	38
6. Capacidad humana	49
7. La experiencia Lempira Sur	55
8. Los servicios financieros rurales en el marco del desarrollo nacional	63
9. Proyecto Fortalecimiento e integración de la educación media a los procesos de desarrollo rural sostenible y combate a la pobreza en América Latina	64
10. La juventud como centro de las iniciativas de desarrollo	66

## Cuadros

1. Tasa de crecimiento indicadores económicos (en %)	12
2. Evolución del pobreza	14
3. Honduras: evolución de principales indicadores económicos	16
4. Honduras: índice de competitividad 2002 y 2003	17
5. Evolución de la población económicamente activa: total y rural	30
6. Remesas recibidas por Honduras desde USA	30
7. Honduras: gasto social en servicios sociales básicos (millones L. constantes 1996)	32
8. Honduras: promedio de años de escolaridad según área	33
9. Número de explotaciones por destino del crédito agropecuario, según tamaño de la explotación	37
10. Número de explotaciones y superficie en Has. según estrato a nivel nacional	39
11. Comportamiento eleccionario en municipios ubicados fuera de la T del desarrollo	45
12. Comportamiento eleccionario en municipios ubicados dentro de la T del desarrollo	45

## Gráficos y Mapas

1. Precio del quintal de café en dólares, 1995-2004	17
2. Leyes aprobadas por sector y período 1990-2004	24
3. Destino de las leyes aprobadas entre 1990-2004	24
4. Enfoque de medios de vida sostenibles, 2004	35
5. Cambios en el tamaño y número de explotaciones en fincas <5 y >50 Has.	39
6. Ciclos de PIB constante entre 1950-2003	61
7. Líneas operativas estratégicas para implementar el enfoque territorial, 2004	63
Mapa 1. Regiones agrarias de Honduras	13
Mapa 2. Perfil territorial de Honduras	13
Mapa 3. IDH municipal 2003	13

## Tablas

1. Enfoque innovador para la definición de políticas públicas de corte rural	50
Matriz de percepción de actores sobre lo que entienden sobre ciudadanía social	28

## Presentación

El presente documento es una reflexión sobre la realidad y perspectivas de la ciudadanía rural. Busca promover un proceso de construcción colectiva de conocimiento que trascienda lo teórico, gestionando un nuevo enfoque socio-político que, acompañado de un marco operativo, garantice el fortalecimiento de los medios de vida de la población rural. Se centra en el tema de ciudadanía social donde se fusionan la territorialidad rural con las dinámicas sociales, políticas y económicas que fortalezcan las capacidades y los derechos humanos de la población.

Lo rural ha sido considerado en gran medida como agrícola y en general como un sector rezagado. Su ámbito territorial realmente abarca mucho más que eso, hoy en día involucra además de la actividad tradicional todas aquellas acciones productivas de bienes y servicios vinculadas al ambiente, la microempresa, la transformación de productos, los servicios para la producción y otros, que por su naturaleza requieren de la consideración de un «nuevo sector rural» centrado en su dinámica territorial, la provisión de bienes públicos, las relaciones con el Estado y sus políticas y las interacciones con lo urbano.

Zamorano, a través de la Carrera de Desarrollo Socioeconómico y Ambiente desarrolla un conjunto de acciones que permiten profundizar la reflexión, combinando la discusión teórica con la práctica de trabajo en iniciativas de corte rural en varios países de América Latina. Por ello, este trabajo presenta la característica de rescatar mediante el ***aprender-haciendo*** la experiencia, vivencias y perspectivas de la población rural, permitiendo afirmar que hemos aprendido promoviendo iniciativas de desarrollo rural y estamos haciendo una reflexión que permita crecer en la construcción del conocimiento y en la definición de estrategias pertinentes para consolidar la ciudadanía social rural.

El trabajo ha significado un esfuerzo por integrar los conceptos a la realidad, acercándolos a una propuesta que dé respuesta a la interrogante: *¿Cómo se contribuye a la construcción de un ciudadanía social que potencie el espacio rural por medio de adecuados procesos (políticas, normativas y otros) y estructuras (organizaciones incluyendo el Estado, la sociedad civil, la cooperación y otros) que garanticen derechos, acceso activos productivos y fortalecimiento de las capacidades en un marco de equidad?* Por lo anterior, el trabajo aborda el análisis del contexto nacional y mediante su exploración plantea estrategias alternativas para favorecer elementos claves para la ciudadanía social rural.

Por el equipo DSEA,

Mayra Falck

# Introducción

## a.- Contexto del estudio

Honduras presenta una ruralidad con marcada diversidad territorial y de recursos y complejas relaciones urbano-rurales, ello hace que se construya un espacio ciudadano donde convergen elementos de inequidad y marcada desigualdad en el acceso a activos, acentuada vulnerabilidad; y gran fragmentación y dispersión a nivel territorial. Lo anterior provoca que la ciudadanía social a nivel rural, entendida como «los aspectos de la vida de los ciudadanos que afectan el potencial para desarrollar sus capacidades básicas»<sup>1</sup>, sea construida sobre las bases de un espacio de pluralidad que se integra a la evolución de la democracia y a los nuevos y cambiantes procesos, instituciones, políticas y organizaciones que generan transformaciones productivas y sociales; y tiene que lidiar con significativas reformas de política económica en un entorno de apertura y desregulación.

Ese contexto rural pluriactivo y marcadamente inequitativo<sup>2</sup> define la pertinencia de la presente reflexión; no solamente por la importancia demográfica, económica y productiva del sector rural, sino porque de la construcción de su ciudadanía se desprenden implicaciones para el desarrollo de la sociedad hondureña en su conjunto. En ese sentido, el trabajo aborda como premisa central que la construcción de una ciudadanía que respete lo rural y su integración con lo urbano ofrece oportunidades para promover el desarrollo nacional, siempre y cuando se diseñen procesos (políticas y normas) y estructuras (organizaciones) que garanticen a la población rural el adecuado y equitativo acceso a activos productivos y bienes públicos que permitan; por un lado, fortalecer sus capacidades y por otro, que garanticen sus derechos. Reconociendo que dicho sector se ha transformado significativamente en las últimas décadas.

El trabajo toma como pregunta motivadora la siguiente: ¿Cómo se contribuye a la construcción de una ciudadanía social que potencie el espacio rural por medio de adecuados procesos (políticas, normativas y otros) y estructuras (organizaciones incluyendo el Estado, la sociedad civil, la cooperación y otros) que garanticen derechos, acceso activos productivos y fortalecimiento de las capacidades en un marco de equidad?<sup>3</sup> Lo anterior asume desarrollar una reflexión de tres aspectos centrales: la realidad territorial rural y sus implicaciones para la construcción de la ciudadanía; la diferenciación de las dinámicas sociales, políticas y económicas del sector rural en particular y de sus relaciones con lo urbano y finalmente, como los dos aspectos anteriores inciden en el ejercicio de los derechos ciudadanos, el desarrollo de capacidades y la inclusión.

Las preguntas que dan base a la discusión se centran en tres temas principales:

- > ¿Cuál es el estado de la ciudadanía y sus perspectivas a mediano plazo?
- > ¿Cómo se relaciona la construcción de la ciudadanía con las tendencias estructurales de la economía?

<sup>1</sup> Concepto desarrollado por PRODDAL ojo con esta referencia y basado en gran medida en los trabajos de Marshall, T.H. y Bottomore, T. 1998.

<sup>2</sup> Honduras arriba al presente milenio con un coeficiente de Gini de 0.564 donde el 40 por ciento más pobre de la población concentra únicamente el 11,8 por ciento del ingreso total, en tanto el 10 por ciento más rico el 36,5 por ciento. De acuerdo a datos del banco Mundial presentados en este trabajo en esta década la pobreza rural es superior en 20% a la urbana, en tanto la pobreza extrema es superior a la urbana en alrededor de 25%. Por lo cual, no solo es una sociedad inequitativa, sino que tiene altas disparidades urbano rurales que profundizan la inequidad en el territorio rural.

<sup>3</sup> Esta pregunta se ha diseñado incorporando el concepto de construcción de ciudadanía planteado por PRODDAL y el actual enfoque de Medios de Vida Sostenibles desarrollado por Ashley, Maxwell y Carney desde 1998 y adaptado a la realidad hondureña por Noe Pino y Falck en 2003.

> ¿Cuáles son las relaciones entre la ciudadanía social y la institucionalidad?

Una rápida apreciación de la realidad nacional puede permitir responder estas preguntas sin profundizar el análisis y afirmar que el debilitamiento de la ciudadanía, vistos los indicadores de pobreza e inequidad y las tendencias estructurales de la economía, no permiten avizorar una perspectiva alentadora en términos de compromiso, identidad y principalmente desarrollo humano. Sin embargo, los hallazgos del trabajo permiten afirmar que esa respuesta pesimista encuentra sus límites en las realidades territoriales, donde pese a las condiciones de un entorno vulnerable e inequitativo, la ciudadanía comienza a gestar procesos de inclusión, gestión de derechos, motivación al emprendimiento, fiscalía social, fortalecimiento a la organización y principalmente desarrolla una construcción colectiva de conocimiento de su realidad que permite garantizar una respuesta a las fragilidades principalmente del ambiente inmediato.

Para analizar las preguntas y confrontarlas con la realidad, el trabajo se ha estructurado en cuatro secciones principales así: El mundo rural en el contexto nacional, destacando los aportes del mismo en forma ampliada y relevando su territorialidad e importancia estratégica en el Post Mitch. En la segunda sección se analizan las implicaciones e impactos de las reformas económicas e institucionales en el ciudadano rural, evaluando aquellos efectos que inciden principalmente en la construcción de la ciudadanía rural. La tercera sección enfatiza el tema de las estrategias que han desarrollado los espacios rurales en función de las reformas y analiza las salidas fundamentales en términos de desarrollo humano, derechos, fortalecimiento de capacidades y consolidación de la ciudadanía social. La cuarta sección rescata mensajes claves que se transforman en las principales conclusiones del trabajo y sus hallazgos.

## **b.- Marco conceptual y síntesis del análisis**

El marco conceptual integra cuatro aspectos centrales que en conjunto garantizan presentar un trabajo que aborda la complejidad y actualidad de la pluralidad de los territorios rurales y las formas mediante las cuales construyen la ciudadanía. En primer lugar, incorpora los aportes de Marshall en torno a la construcción de la ciudadanía, incluyendo los referidos a derechos para promover igualdad de oportunidades y reducir brechas de diferenciación, pero reconociendo que el contexto temporal de su propuesta no incorpora los enfoques actuales de «nuevas destrezas ciudadanas» planteadas por CEPAL<sup>4</sup> y resaltar que su análisis estuvo centrado en proponer la división de la ciudadanía en tres elementos (civil, política y social) que en su evolución separan su relación e institucionalidad así: para el aspecto civil reconoce como instituciones los tribunales de justicia, para lo social el sistema educativo y servicios sociales y para el elemento político, el parlamento y las juntas de gobierno local; no quedando claro el rol de las organizaciones de la sociedad civil en dichos elementos. Se puede afirmar que en general la institucionalidad se circunscribe a organizaciones gubernamentales y ello debe ser enriquecido a la luz de la evolución de nuevos actores principalmente aquellos de la sociedad civil. Además Marshall detalla que la evolución de estos elementos registra periodos formativos diferentes, analizando costumbres, derechos e implicaciones a nivel de las sociedades en su conjunto, pero no aborda como tema central las diferencias urbano-rurales.<sup>5</sup> Más bien centra sus reflexiones principalmente en los temas referidos a la clase social.

<sup>4</sup> CEPAL, 2000.

<sup>5</sup> Marshall, T.H. y Bottomore, T. paginas 22 a 36. 1998

En segundo lugar, se utilizan las reflexiones de Lederman<sup>6</sup> en torno al tema del inequitativo acceso a bienes públicos a nivel rural y los sesgos de las políticas en relación a facilitar el desarrollo del sector. Este trabajo aborda el análisis de que en la actualidad, la mayoría de países de Latinoamérica tienen un gasto público rural ineficiente, ya que se presenta un fuerte sesgo a favor de subsidios otorgados a grupos específicos de productores. El ingreso agrícola podría aumentar si se hiciera un cambio en la composición del gasto público destinado al sector rural. Concluyendo que existe un sesgo urbano en la inversión de bienes públicos, pero que a la vez el gasto público rural esta sesgado a favor de los subsidios privados. Según el autor, el resultado sub-óptimo de la inversión en bienes públicos del sector rural se debe principalmente a tres factores: la mayor participación política de los consumidores urbanos y de los productores de bienes públicos; la sobre-representación política de los intereses de grupos de productores agrícolas y la estructura institucional del gobierno. De acuerdo a su análisis, es probable que la descentralización de la entrega de servicios, mitigue en parte el sesgo existente, pero no lo ha logrado completamente, puesto que las configuraciones de la economía política nacional en cierta medida se reproducen en el ámbito regional y municipal. Este enfoque incorpora el tema de la forma en la cual se hacen efectivos los beneficios derivados de las políticas.

El enfoque reciente de Lederman tiene fundamento en la evolución de las reformas económicas que involucran una primera generación de reformas centradas en el ajuste y una segunda que enfatiza la reforma de las instituciones (Banco Mundial, 1998) La importancia de las instituciones radica en que constituyen el sistema de incentivos para los agentes económicos y sociales y un conjunto de normas que representan restricciones para dichos agentes (Flores y Rello, 2002).

En tercer lugar, el documento refiere el enfoque de territorialidad planteado por De Janvry y otros<sup>7</sup>, que permite evidenciar la necesidad de diferenciar los territorios rurales y garantizar mediante ello, adecuadas relaciones y articulaciones entre las áreas rurales marginales y aquellas favorables y de estas con las zonas urbanas. De Janvry y Sadoulet argumentan que “ante el fracaso de los enfoques anteriores de desarrollo rural en su propósito de reducir la pobreza y la desigualdad, con los cambios cualitativos de la pobreza rural, y con las nuevas oportunidades que se presentan de definir una estrategia de reducción de la pobreza gracias a las profundas transformaciones económicas, sociales y políticas, un enfoque territorial de desarrollo rural brinda un potencial que vale la pena explorar...Las intervenciones de desarrollo rural consisten, pues, en ayudarle a la población rural pobre a participar de los beneficios del crecimiento regional mediante su acceso a activos y a las instituciones que trabajan en beneficio de los pobres a asegurar su competitividad y a establecer nexos económicos entre los pobres y los más favorecidos.”

Finalmente, se utiliza el enfoque de medios de vida<sup>8</sup> que argumenta que las sociedades poseen un conjunto de activos y mediante ellos organizan sus medios de vida para lidiar con las estructuras (organizaciones) y procesos (políticas y normas) con los cuales interactúan. Este novedoso enfoque se basa en el supuesto que la gestión del desarrollo guarda estrecha relación con la posibilidad de lograr una correlación positiva entre la lógica de funcionamiento de los capitales humano, social, ambiental e hídrico que consiga, a su vez, promover y potenciar de manera integral las inversiones de capital físico y financiero en los territorios rurales. La armonización de estas intervenciones

---

<sup>6</sup> Lederman, D. 2005.

<sup>7</sup> De Janvry, A. y Sadoulet, E. 2004 y Schejtman, A. y Berdegue, J. 2004.

<sup>8</sup> Carney, D. 1998.

garantizará el desarrollo, pero de continuarse haciendo inversiones separadas que no guarden relación entre sí, se corre el riesgo de profundizar inequidades y pobreza. (Falck y Noe Pino, 2003), Por otro lado en relación al tema de capital social Flores y Rello (2002) señalan “Hasta hace poco, la teoría del desarrollo y las concepciones teóricas que más influyeron sobre la definición de políticas públicas, se habían basado en la premisa de que las únicas instituciones importantes eran las del gobierno y el mercado. Dejaban a un lado las normas formales y reglas del juego que imperan en las relaciones sociales, así como las instituciones locales en que los productores se asocian para producir e intercambiar. Con base en los resultados y las lecciones de programas y proyectos impulsados por organizaciones internacionales, gubernamentales y ONG en la última década, es válido afirmar que este último tipo de instituciones es clave para explicar el éxito o el fracaso...”

La combinación de estos planteamientos genera la posibilidad de demostrar que en Honduras las reformas (económicas y sectoriales) no han garantizado un resultado óptimo a nivel de los territorios rurales que registran, no solamente rezagos considerables en el acceso a activos, derechos y posibilidades de fortalecer sus capacidades, sino condiciones diferenciadas según los territorios. Ante tal situación, la ciudadanía se construye sobre el ideal óptimo de bienestar, pero la realidad evidencia que su construcción separa drásticamente el nivel central de lo local, lo rural de lo urbano y los territorios ubicados dentro de la «T del desarrollo» de aquellos fuera de ella.

Paralelamente, la fragmentación de las normativas e intervenciones (del Estado, cooperación internacional y bilateral, ONGs y gobiernos locales) determinan una evolución de la ciudadanía rural que fusiona geográficamente los ciudadanos y los articula en función de acceso a activos, debido a que este factor no está resuelto, pero los separa funcionalmente al fragmentar: lo civil relativo al ejercicio de libertad de expresión, religión, contratos y justicia mediante una gestión del poder judicial cuya presencia a nivel rural es limitada y acceder a ella implica asumir altos costos de transacción para realizar trámites en el espacio urbano, lo social en lo que se refiere al acceso a bienes y servicios públicos que es evidenciado con una limitada cobertura en el espacio rural. Y finalmente, lo político más que implicar un ejercicio ciudadano se dinamiza por el hecho de ejercer el sufragio y ello no garantiza la participación en los procesos de gobernabilidad, aunque se ha avanzado en la descentralización la persistencia de una política partidaria no permite evolucionar hacia una democracia que fortalezca derechos, sino que se centra en el ejercicio del poder político y profundiza el asistencialismo y el clientelismo político.

La tesis central del documento guarda un orden de ideas que parte de un enfoque ampliado del sector rural que involucra más que agricultura (la agricultura representa el 20 por ciento del PIB pero el sector agropecuario más del 50 por ciento. Jansen. 2003). Paralelamente, el sector presenta una marcada fragmentación influida principalmente por el perfil territorial y que se ve reflejada claramente en la constitución de siete regiones agrarias que tienen lógicas socioproductivas diferenciadas y marcan brechas considerables en los niveles de desarrollo humano, entre aquellos territorios ubicados dentro de la «T del desarrollo» y aquellos situados fuera de ella. (PNUD, 1998 y Falck, 1999). En ese contexto, los factores que contribuyen a profundizar las inequidades, la diferenciación urbano-rural, la agudización de la pobreza y una apreciación generalizada de lo que puede llamarse «desprecio a lo rural», son principalmente aquellos referidos a políticas económicas centradas en un enfoque prourbano y políticas sectoriales que tienden a focalizar los subsidios y limitar el acceso a activos principalmente fuera de la T del desarrollo, donde la producción de

laderas es representativa (Falck, 1999). Cabe destacar que según Jansen (2003) más del 80 por ciento de las tierras en Honduras son de laderas.

Lo anterior se encuentra evidenciado en los hallazgos del estudio sobre Conductores del Crecimiento Rural así: “El acceso a servicios básicos se hace cada vez menor entre más alejados se encuentren de la ciudad, menos de 20 por ciento de los hogares en las zonas de ladera tiene electricidad; menos de un tercera parte tiene acceso a una clínica y a transporte público. El nivel de escolaridad es muy bajo tanto en los jefes de hogar como en los jóvenes, más de un 60 por ciento de los jefes del hogar tiene menos de 4 años de educación. El acceso a recursos económicos también se ve limitado, tal es el caso de los préstamos y los créditos formales, para los cuales solo el 25 por ciento de los hogares tiene acceso. Las remesas últimamente se han vuelto uno de los factores más importantes en la generación de ingresos dentro de las zonas rurales, especialmente porque los hogares con personas que han migrado a otros países reciben más ingresos. No obstante en el caso de los hogares ubicados en zonas de laderas solo el 15 por ciento de las personas reciben remesas. (Jansen, 2003)

De acuerdo al planteamiento del presente trabajo, el Mitch detona un cambio de paradigma que pone de manifiesto que la vulnerabilidad, principalmente de las laderas, puede afectar y generar costos importantes a los espacios urbanos. Ante dicha situación, lo rural se vuelve importante, pero no por su importancia en sí, sino por los evidentes efectos de su vulnerabilidad en los espacios urbanos. Este aspecto recompone la gestión de políticas a nivel nacional, se priorizan los enfoques rurales en descentralización, cuencas, reactivación productiva y otros. Las normativas, así como las iniciativas de las ONGs y la cooperación internacional se intensifican, pero el resultado post Mitch es que siguen persistiendo niveles considerables de pobreza rural, la pobreza extrema que había registrado una reducción en 1998 tiende a incrementarse, pasando de 55,4 por ciento en 1998 a 62,7 por ciento en el 2002.

Este hecho se explica en parte, porque aunque las políticas sectoriales y sus normativas definen la reactivación y promoción de la sostenibilidad del sector, las políticas económicas continúan priorizando la gestión de un modelo basado en salarios bajos, manejo de la estabilidad macroeconómica mediante la reducción del gasto público y una gestión comercial centrada en la apertura y desregulación. Esta evidencia una limitada promoción del fortalecimiento nacional de capacidades laborales, acentúa la reducción de los servicios estatales, prioriza la dinamización del comercio y genera mayor dependencia de fondos externos para promover el desarrollo rural.

Por otro lado, la definición de los *clusters* de desarrollo que priorizan sectores estratégicos, que aunque tienen vinculación con lo rural como el turismo se centran en grandes inversiones. La maquila tiene un enfoque principalmente urbano, el *cluster* relativo al sector agropecuario esta vinculado a fomentar agroexportación y el forestal tiene un sesgo extractivo y no de manejo. En síntesis, ese enfoque no integra los territorios rurales y mantiene el enfoque sectorial tradicional. Por otro lado, la gestión de un programa sectorial ampliado sigue presentado la limitación de no conectar su estrategia con el acceso a los conductores del desarrollo como la educación, la salud y la infraestructura.

En general, se puede afirmar que pese al dinamismo normativo y la intensificación de las intervenciones a nivel rural, esta situación no refleja que los criterios de definición detrás de ellos son lo suficientemente equitativos y posiblemente, no se han priorizado las intervenciones en

función de aquellos conductores que produzcan impacto en el desarrollo de los territorios rurales. Esta condición se combina con un ejercicio de política económica pro urbana que limita la potencialidad del sector.

Ante dicha situación, la ciudadanía rural evoluciona enmarcada en ese contexto y tal como plantea Marshall, tiene un doble proceso de fusión y separación. Fusión geográfica, en el sentido que se profundiza la identidad con el territorio (principalmente con el centro poblacional al cual se pertenece) y se muestra una identidad ciudadana con el entorno nacional basada en el ejercicio del sufragio. Por otro lado, se registra una separación funcional, en el sentido que las organizaciones (estructuras) y las políticas (procesos) presentan una segmentación sectorial que privilegia las intervenciones, inversiones y política partidaria (la población en la T del desarrollo representa más del 55 por ciento del total y tiene gran peso en los procesos electorales) en las zonas de mayor desarrollo relativo que normalmente son las más urbanizadas. Los procesos de consolidación de los elementos civil, político y social separan el nivel central de los espacios locales y delegan en estos últimos responsabilidades sin la consecuente asignación de recursos. De esa forma se limitan los derechos ciudadanos de acceso a educación, salud, infraestructura y en general a los activos principales para potenciar su desarrollo.

Algunos ejemplos de estas desigualdades de acceso a activos productivos son: el acceso a la tierra, el cual tiende a beneficiar de manera desproporcionada a las personas, ya que las familias con más educación, infraestructura, crédito y capacitación, son las que se llevan la mayor parte. Otro ejemplo muy claro de esta situación es el acceso al mercado. Se tiende a beneficiar menos a los hogares cuyos miembros tienen poca preparación y menor nivel de educación, quedando también relegados de las inversiones en infraestructura que a la larga son factores importantes para el acceso a los demás activos y en vista de ese acceso desigual, el sector rural fortalece su capital social y construye un considerable número de organizaciones, redes sociales y políticas y estructuras de poder local que funcionan en forma paralela al gobierno local como por ejemplo, los Comités Regional de la ERP donde participan diferentes tipos de actores. (Basado en los trabajos de Jansen, 2003)

En un marco de diferenciaciones urbano-rurales y un proceso de fusión y separación de la ciudadanía, se construye a nivel rural una ciudadanía formal centrada en la pertenencia al centro poblacional y el ejercicio del sufragio. En tanto, la ciudadanía sustantiva, planteada por Marshall como la forma de hacer valer los derechos mediante procesos de participación en los asuntos de gobierno, se construye a nivel rural priorizando la organización de los actores locales, no únicamente en función del Gobierno Local, sino que se dinamiza en función del acceso a activos que normalmente las políticas y sus reformas principales no han garantizado y, que han acentuado las desigualdades urbano rurales. Es de hacer notar, que aunque la participación en cabildos puede ser una expresión del ejercicio de la ciudadanía sustantiva, la falta de acceso a bienes públicos imprime en la población rural una dinámica organizativa en juntas de agua, patronatos para gestionar acceso a servicios básicos, asociaciones de padres de familias, asociaciones de productores y otros, que aunque no son organizaciones del gobierno local desarrollan un papel protagónico en el desarrollo de los territorios. Sin embargo, no tienen representatividad en el nivel central.

Lo anterior es indicativo de que la construcción de la ciudadanía es un complejo marco de relaciones que demanda un análisis integral que involucre territorios, estrategias de acceso a

activos, análisis del impacto y oportunidades que brindan las reformas y debe incluir en forma dinámica organizaciones que representan la realidad de los actores en la actualidad, reconociendo que el achicamiento del Gobierno dejó un vacío que se ha complementado a través del tiempo con una amplia red de capital social que genera oportunidades de dinamizar el sector. Paralelamente, aunque el planteamiento de Marshall brinda enorme oportunidad de abordar el tema de la ciudadanía, los avances teórico-metodológicos en relación a lo rural aportan a dicho análisis para hacer operativa la visión estratégica. Por lo anterior, el trabajo aborda elementos sustanciales de la política económica y sectorial pero también reflexiona sobre su economía política.

Los puntos clave que a manera de conclusión resumen los mensajes del documento se presentan a seguir:



#### **Transformación significativa**

*El sector rural de hoy no es el mismo de hace 15 años.* Sus aportes a la economía incluyen generación de servicios ambientales, ampliación del empleo rural no agrícola, potencial de recepción de remesas por su población migrante y finalmente, un significativo espacio que requiere inversión de bienes públicos para detonar procesos de desarrollo económico local.



#### **Diferenciaciones territoriales**

*El sector rural no es homogéneo.* Las regiones agrarias definen lógicas socioproductivas y políticas diferenciadas, aspecto que sugiere que las estructuras, procesos, instituciones y organizaciones construyan sus estrategias y medidas en función de las diferencias territoriales.



#### **Ciudadanía social rural**

*Una nueva forma de articular capital social y productivo.* La evolución de un doble proceso productivo y político, ha determinado una construcción que fusiona el territorio y que separa a nivel nacional las esferas productiva, social y política. Ello implica que la visión del individuo como ciudadano se transforma en una dualidad que transita entre actor local (sujeto) vrs. ciudadano nacional (objeto), lo cual separa la administración local de la inversión en bienes públicos, limitando de esa manera los derechos sociales de educación, salud y otros que garantizan y potencian el desarrollo de las capacidades básicas.



#### **Nuevas destrezas ciudadanas**

*Una nueva forma de impulsar el desarrollo* trascendiendo de temas de acceso a información hacia gestión de conocimiento a nivel de los territorios. La realidad pone de manifiesto que la sociedad civil rural ha evolucionado y contruido redes y alianzas para acceder a activos y garantizar el fortalecimiento de capacidades.



#### **Redes, activos y actores**

*Una nueva manera de articular lo rural al desarrollo incluyente.* La dinámica de los territorios rurales y su dispersión activan redes, alianzas y articulaciones que se potencian en función de sus activos y los diversos actores que en ellos operan.

Como conclusión general el trabajo demuestra que la construcción de la ciudadanía a nivel rural local guarda pocas y limitadas articulaciones con lo nacional. Ello detona estrategias de medios de vida en la población rural que acercan al ciudadano a un mayor compromiso con su entorno inmediato e identifican su identidad ciudadana nacional con la política partidaria y específicamente con el ejercicio del voto. En gran medida esta dicotomía está asociada a las grandes disparidades urbano rurales que separan al ciudadano rural del acceso a bienes públicos, a los cuales debe tener

acceso todo ciudadano, pero que se brindan únicamente en los espacios urbanos (T del desarrollo). Además, debido a que las políticas y los actores guardan una concepción de que dicho sector es rezagado y por ende debería estar limitado en sus derechos.

Lo anterior permite inferir que la realidad rural al ser contrastada con un enfoque de ciudadanía social garantiza grandes oportunidades de consolidación a nivel local y marcadas necesidades de fortalecer los procesos ciudadanos a nivel regional y nacional.

# El mundo rural

---



---

en el contexto  
hondureño

---

## I. El mundo rural en el contexto hondureño

Esta sección tiene por objetivo fundamental brindar un panorama de la situación del contexto hondureño que marca especificidades a la construcción de la ciudadanía rural. Por lo anterior, no profundiza en los elementos centrales de la ciudadanía como tal, sino que enfatiza cuatro aspectos principales:

- > Pone en evidencia las relaciones entre la crisis de la deuda, la implementación del ajuste estructural (incluyendo apertura y desregulación), la pérdida de competitividad de la economía y la agudización de las condiciones de pobreza a nivel de los espacios rurales.
- > Analiza como en un marco de apertura y desregulación, se registra un limitado y volátil crecimiento en relación a los demás países de Centro América. Pese a que el ajuste estructural y la estabilización de la economía llevan más de una década de implementación de políticas, el dinamismo económico no ha logrado potenciar la competitividad, diversificar las bases de la oferta productiva rural (siguen siendo prioritarios los rubros tradicionales), reducir la pobreza rural y aminorar las brechas de ingresos.
- > Pone en evidencia que ese contexto macroeconómico, aunque generaliza las intervenciones de política sectorial rural, tiene como telón de fondo un territorio integrado en siete regiones agrarias que guardan especificidades en términos de lógicas socioproductivas, bases agroecológicas y dinámicas sociales. Dicha diferenciación ha generado una concentración de población, centros urbanos, infraestructura, servicios y otros en la T del desarrollo, lo cual agudiza las diferenciaciones urbano-rurales.
- > Examina los principales elementos que explican la agudización de la pobreza rural y evidencia como este comportamiento ha estado influido, no solamente por reformas económicas y sectoriales, sino que guarda una estrecha relación con factores climáticos (sequías y huracanes) y el comportamiento de los precios a nivel internacional.

La actual crisis de la deuda y su asociación a la negociación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza tiene su origen en que la balanza en cuenta corriente que mantuvo un saldo deficitario que llegó a 7,5 por ciento del PIB en 1992, imponiendo por esa vía una restricción al crecimiento de la economía. Como corolario, la deuda externa hondureña se duplicó en la década de los ochenta al pasar de 1 844 en 1982 a 3 893 millones de dólares en 1992, lo que implicó que al servicio total de la deuda externa se destinara una tercera parte de las divisas por exportaciones. Ante esa situación en los años noventa, Honduras implementó una política de ajuste estructural en su economía con el objetivo de estimular la distribución de los factores productivos a través de los mecanismos del mercado. Esta política ha tenido un fuerte impacto en la sociedad hondureña, sobre todo en el sector agrícola, donde se inició un proceso de liberalización del mercado de la tierra luego de tres décadas de intervención directa por parte del Estado mediante la reforma agraria y préstamos subsidiados (Barham y Carter, 2005).

Al mismo tiempo, se estimuló la apertura económica del sector para diversificar las exportaciones hacia el sector no-tradicional y se eliminaron los controles de precios domésticos y los monopolios del Estado en la comercialización de bienes de consumo básico. Uno de los elementos sobresalientes de la apertura y la desregulación ha sido la mayor exposición de la agricultura a factores exógenos. Cada vez más, las posibilidades de progreso de las explotaciones agropecuarias dependen del crecimiento de la demanda de las economías a las que se exporta (CEPAL, 2003a).

Pese a las reformas implementadas, una década más tarde la economía Hondureña ocupa el cuarto lugar en la región centroamericana. En el año 2002, El PIB hondureño representó la mitad del salvadoreño con una población similar (6 millones), aunque con un territorio cinco veces el del El Salvador; cerca de una tercera parte del PIB costarricense, país que posee alrededor de la mitad de la población y del territorio hondureño y una cuarta parte del PIB guatemalteco, que con una extensión territorial similar a la de Honduras, duplica a nuestro país en población. Este limitado dinamismo productivo esta también influido por un bajo índice de competitividad, el Foro Económico Mundial analiza el índice de competitividad construido bajo el supuesto de que el proceso de crecimiento económico depende de un entorno macroeconómico estable, de la solidez de las instituciones públicas y del progreso tecnológico<sup>9</sup>. Los datos relativos a la región centroamericana evidencian que Honduras es el país con mayor rezago en competitividad, en el año 2003 se ubica en la posición 94 de 102 países, por otro lado registra la ultima posición en Centro América en los temas de instituciones públicas y tecnología. Únicamente en el aspecto relativo al entorno macroeconómico es superado por Nicaragua.<sup>10</sup> (Falck, Melba, 2003)

Esa situación presentada a inicio de los años 2000 refleja que la política sectorial y el entorno en que se implementó la reforma económica, ha inducido un cambio estructural en el sector rural hondureño. Las condiciones actuales son muy diferentes a las existentes antes de los años noventa. Sin embargo, a pesar de las reformas inducidas, aún no ha sido solucionado el problema de la pobreza rural ni el de la baja competitividad del sector agrícola. Los efectos redistributivos de las reformas estructurales en la pasada década han sido limitados (el coeficiente de Gini de 0,564 en el año 2000 evidencia que el 40 por ciento más pobre de la población concentra únicamente el 11,8 por ciento del ingreso total, en tanto el 10 por ciento más rico el 36,5). Peor aún, las crisis de los precios en los productos agrícolas y los efectos del Huracán Mitch en el año 1998, han tenido un impacto negativo para el sector y causaron un deterioro de los ingresos de los hogares más pobres de Honduras (Cuesta y Sánchez, 2004).

Desde el inicio de los años noventa Honduras implementó una política de ajuste estructural y de promoción de exportaciones. A través de una apertura comercial, la modernización del sistema financiero, la eliminación de la intervención gubernamental en la producción agropecuaria y la modernización del sector publico, se quisieron resolver los problemas de su balanza de pagos y restaurar las condiciones para el crecimiento económico. A pesar de ello, durante la última década el crecimiento económico ha sido limitado. El Producto Interno Bruto creció con un promedio del 3,2 por ciento anual, mientras que el crecimiento poblacional promedio anual fue de 2,7 por ciento en el mismo período (BCH, 2004).

El efecto de Huracán Mitch ha sido significativo, en 1999, la economía hondureña experimentó una reducción de casi 2 por ciento en su PIB, se incrementó considerablemente el gasto público producto de las acciones realizadas para la reconstrucción de las zonas afectas y se registraron

<sup>9</sup> El índice se ha construido bajo el supuesto de que las decisiones económicas correctas no pueden tomarse en un ambiente con altos niveles de inflación, un sistema bancario en crisis y un gobierno con altos déficits fiscales, de ahí la necesidad de contar con un ambiente macroeconómico estable que propicie el desarrollo. En segundo lugar, en un sistema de mercado, la actividad empresarial solo podrá florecer bajo un sistema legal y judicial que garantice los derechos de propiedad. Los negocios no podrán prosperar en sistemas donde no exista el estado de derecho, donde los contratos no puedan hacerse efectivos y donde la corrupción rampante eleve los costos de hacer negocios. Finalmente, el progreso tecnológico es la fuente última de crecimiento. Cuando se agotan las fuentes tradicionales del crecimiento, únicamente la innovación tecnológica permitirá progresar. Esto es cierto particularmente para las economías que operan muy cerca de la frontera tecnológica. Para las economías más alejadas de la frontera tecnológica es más importante adoptar o copiar la tecnología ya disponible en el exterior

<sup>10</sup> World Economic Forum, "Global Competitiveness Report 2003-2004, <http://www.weforum.org/>

pérdidas materiales estimadas en un 70 por ciento del PIB. En el año 2000 la economía creció a 5 por ciento, principalmente por la ayuda de la cooperación internacional cuyo aporte representó en el 2002 cerca del 60 por ciento de gasto público. En el periodo 2000-2004 el crecimiento económico promedio fue de 3.9%. Ajustando este índice con el crecimiento poblacional, el crecimiento per capita para el mismo periodo fue de 0.6% (CMCA, 2004).

Las bajas tasas de crecimiento durante este periodo colocan a Honduras, con un ingreso per cápita de 1,001 dólares en 2004, como el tercer país más pobre del continente latinoamericano, superado solamente por Haití y Nicaragua. Las reformas implementadas no han tenido los resultados esperados. Honduras no logró romper el círculo vicioso del déficit, ni las distorsiones en los precios y pérdida de niveles de competitividad de la economía en su conjunto (PNUD, 2004).

Cuadro 1 Honduras: Tasa de crecimiento indicadores económicos (en %)

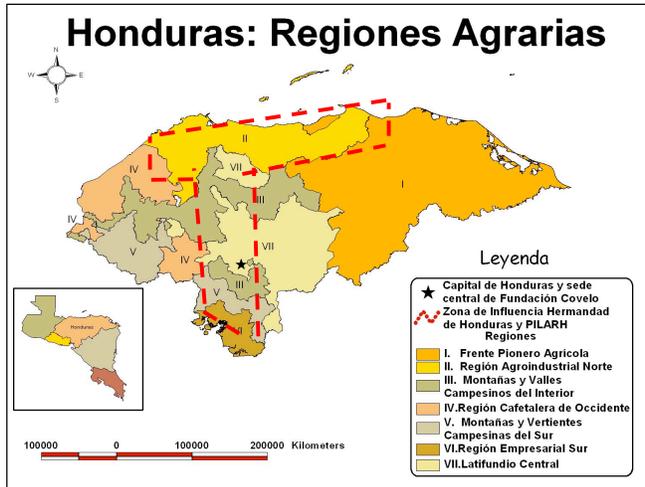
	1995-1999	2000-2004
PIB	2.8	3.9
PIB/Capita	-0.5	0.6

Fuente: CMCA, 2000 & 2004

Por su parte, el sector rural organiza su operatividad en siete regiones agrarias (ver mapa 1) que presentan diferenciaciones considerables en cuatro aspectos centrales:

- > La estructura productiva varía debido a la diversidad agroecológica presente en el país, producto principalmente de la variabilidad en su perfil territorial (ver mapa 2) que fragmenta el territorio.
- > El tipo de unidades productivas predominantes marca diferenciaciones entre dos extremos: grandes propiedades con prácticas productivas ganaderas extensivas o de agroexportación basadas principalmente en el modelo de alto uso de insumos ubicadas principalmente en los valles que representan el 1,2 por ciento del total de unidades, abarcan el 33,2 por ciento de la superficie y se ubican principalmente en la T del desarrollo (Valle de Sula, Aguan, Lean, Comayagua y otros) y las pequeñas propiedades centradas en hortalizas y café localizadas en zonas de ladera que representan el 82 por ciento de las unidades y el 15,3 por ciento de la superficie. (INE, 2001)
- > Las unidades productivas presentan diferentes prácticas del uso de los suelos y construyen relaciones productivas centradas en la actividad primaria, la dependencia demográfica de las familias y sobretodo en variadas formas de articular capital social.
- > Los ecosistemas presentes determinan una variabilidad climática y de precipitación que definen calendarios productivos diferentes en cada región.

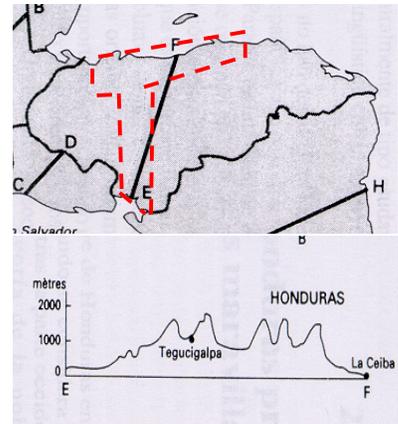
Los mapas a seguir evidencian tres aspectos: la variabilidad del perfil territorial es considerable, las regiones agrarias presentan una organización que no es afín a la división política y finalmente, los territorios ubicados dentro de la T del desarrollo tienen mejores condiciones relativas de desarrollo humano.



--- T del Desarrollo de Honduras

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Informe de Desarrollo Humano Honduras 1998.

Mapa 1. Regiones Agrarias de Honduras

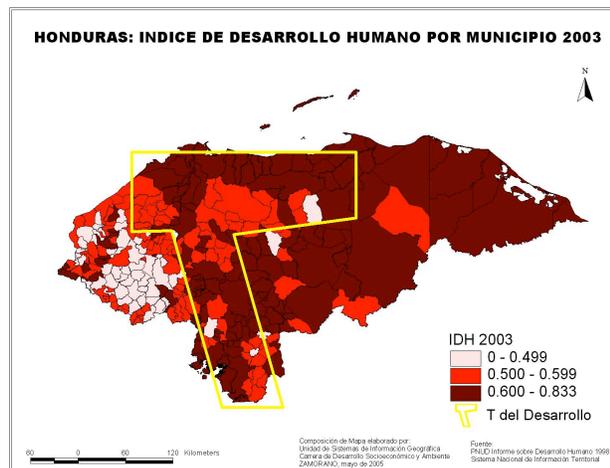


--- T del Desarrollo de Honduras

Fuente: D'Ans. Honduras: Emergencia Difícil de una Nación, de un Estado. 1999

Mapa 2. Perfil Territorial de Honduras

El sector rural concentra alrededor del 55 por ciento de la población y agrupa un tercio de la población económicamente activa. En contraste a esta importancia demográfica, según datos de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG, 2004) el 75 por ciento de la población rural es pobre y en un estudio referido a la población que habita en las zonas de laderas plantea que el 90 por ciento de sus habitantes son pobres (Jansen, 2005). Los aportes de la agricultura representan alrededor del 20 por ciento del PIB pero el sector agropecuario ampliado aporta más del 50 por ciento. (Jansen. 2003)



Fuente: PNUD 2003, Informe de Desarrollo Humano Honduras  
Mapa 3. IDH municipal 2003

Esos rasgos de pobreza e inequidad definen un marcado desequilibrio territorial entre las regiones agrarias, principalmente aquellas ubicadas fuera de la «T del desarrollo»<sup>11</sup> donde habita alrededor del 40 por ciento de la población, que en su mayoría tiene acceso limitado a activos productivos y bienes públicos. Los hallazgos del estudio sobre Conductores del Crecimiento Rural indican la existencia de inequidades de la siguiente manera: “El acceso a servicios básicos se hace cada vez menor entre más alejados se encuentren de la ciudad, menos de 20 por ciento de los hogares en las zonas de ladera tiene electricidad; menos de un tercera parte tiene acceso a una clínica y a transporte público. El nivel de escolaridad es muy bajo, tanto en los jefes de hogar como en los jóvenes. Más de un 60 por ciento de los jefes del hogar tiene menos de 4 años de educación. El acceso a recursos económicos también se ve limitado, tal es el caso de los préstamos y los créditos

<sup>11</sup> La llamada T del desarrollo, que se refiere al corredor Puerto Cortés-Choluteca y lo que se denomina el techo de la T lo constituye el Litoral Atlántico; en ese territorio se concentra el 60 por ciento de la población e incluye las principales ciudades del país y la mayor proporción de infraestructura vial, aeroportuaria, telecomunicaciones, electrificación y los principales y más extensos valles (Sula, Quimistán, Leán, Aguán, Comayagua, Choluteca). La T del desarrollo excluye sectores mayoritarios principalmente rurales pobres.

formales, para los cuales solo el 25 por ciento de los hogares tiene acceso. Las remesas últimamente se han vuelto uno de los factores más importantes en la generación de ingresos dentro de las zonas rurales, especialmente porque los hogares con personas que han migrado a otros países reciben más ingresos. No obstante en el caso de los hogares ubicados en zonas de laderas solo el 15 por ciento de las personas reciben remesas. (Jansen, 2003)

Según Lederman et al. (2005) la insuficiente oferta de bienes públicos contribuye a un crecimiento más lento de la agricultura e industrias rurales afines. La brecha de necesidades e integración social que existe entre las zonas rurales y urbanas se refleja en los niveles de pobreza (ver cuadro 2), y dicha brecha es una de las principales causas de la migración hacia las ciudades o hacia el extranjero. La migración rural causa un éxodo de las personas con edad de trabajar y con cierto nivel de formación, limitando el potencial del desarrollo endógeno de las zonas rurales (PNUD, 2003).

El cuadro 2 muestra tres hechos trascendentales a nivel rural: el primero de ellos es el alza de la pobreza rural en 1993 producto de los efectos de la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola que determinaron la retirada de los servicios de asistencia técnica y principalmente redujeron las compras de granos por medio del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA), pese a ello el sector recompone su actividad y mejora en forma relativa sus condiciones hasta el año 1995. Un segundo momento es 1996, los efectos de la sequía marcan un deterioro considerable y es importante aquí resaltar que las numerosas pequeñas unidades productivas dependen del ciclo de precipitación para generar la producción del autoconsumo y la venta. Pero también en este periodo es característica la baja en el precio del café de cuya actividad dependen muchos productores rurales que producen café o se emplean en la época de cosecha.

El tercero es en 1998, donde es claro el impacto del Huracán Mitch que detona un incremento de la pobreza rural, debida principalmente a que este generó grandes pérdidas al sector. Según datos de la ONU citados en el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN): «Las cifras oficiales registraron 5 657 muertos, 8 058 personas consideradas legalmente desaparecidas, 12 272 personas heridas y 1,5 millones de damnificados. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) los daños totales sufridos por el país ascienden a US\$ 3 794 millones, que equivalen aproximadamente a 70 por ciento del PIB. Se estima un costo de reposición que excede los US\$ 5 000 millones (casi el 100 por ciento del PIB)»<sup>12</sup>.

Cuadro 2: Evolución de la pobreza

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002
<b>Nacional</b>											
Pobre extremo	54,2	47,4	45,1	47,0	47,4	53,7	48,4	45,6	48,6	47,4	45,2
Todos los pobres	74,8	69,9	67,5	67,4	67,8	68,7	65,8	63,1	65,9	64,5	63,3
<b>Urbano</b>											
Pobre extremo	46,7	39,2	31,6	39,8	40,6	38,7	35,2	35,7	36,5	36,1	27,2
Todos los pobres	68,4	61,6	55,5	62,6	62,8	62,0	59,0	57,0	57,3	56,3	55,5
<b>Rural</b>											
Pobre extremo	59,9	53,9	55,8	52,9	53,1	66,4	60,0	55,4	60,9	60,5	62,7
Todos los pobres	79,6	76,5	77,1	71,1	71,9	75,3	71,7	69,2	74,6	73,8	73,8

Fuente: World Bank 2003

<sup>12</sup> Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN) 1999.

El Mitch se transforma en un hecho significativo, no solamente porque detona un incremento en la pobreza rural, sino debido a que el efecto de su ocurrencia afecta en forma generalizada a nivel nacional tanto espacios urbanos como rurales, lo que induce a que los territorios rurales cuyos ecosistemas son frágiles, pasen a ser considerados estratégicos por la ciudadanía actual, tanto urbana como rural, destacando temas prioritarios como agua, inundaciones, sequía, abastecimiento de bienes primarios y otros aspectos que tienen que ver con los riesgos ambientales y económicos que enfrenta la sociedad y que en décadas pasadas no se consideraban como factores determinantes del desarrollo y la política económica. Por lo anterior, el sector rural retoma importancia en la gestión gubernamental, las agendas de la cooperación y las intervenciones de las ONGs.

Esta nueva importancia se traduce en un nuevo interés en el sector rural por parte del gobierno y la cooperación internacional. Evidencia de ello son las inversiones en los proyectos de manejo de cuencas, desarrollo económico local, gobernabilidad, microempresas, microfinanzas, financiamiento formal y otros que sobrepasan los 22 millones de dólares. Estos proyectos tienen en común el objetivo de fortalecer el capital humano y social presente en los territorios como mecanismo para garantizar una reducción de la vulnerabilidad ambiental y social. Por ende, la vulnerabilidad trasciende el espacio rural e incide en el desempeño de la economía en su conjunto, lo cual induce a todos los actores y agentes a volver su atención al sector rural, desarrollándose en la presente década un proceso que podría denominarse «retorno a lo rural»<sup>13</sup> en lo referente a inversiones e iniciativas de la cooperación, diseño de normativas (aspecto que será abordado en el numeral a seguir) y fortalecimiento de las organizaciones de corte local.

En términos generales, el Mitch marca un cambio de paradigma en el desarrollo y definición de políticas sectoriales a nivel nacional al poner en evidencia el sesgo anti rural que habían tenido las políticas y la polarización que generaron los subsidios focalizados. Esa gestión se tradujo en una vulnerabilidad ambiental y de capital social cuyo costo económico y social es alto para la sociedad hondureña en su conjunto. Ese cambio de paradigma se origina en tres factores principales: a) la fragilidad de los sistemas de producción rural (laderas y valles); b) la descapitalización humana del sector rural vía migraciones; y c) la reducción de la cobertura de bosques por la ampliación del sector agrícola, sobre todo en las actividades pecuarias.<sup>14</sup>

La economía hondureña presenta un alto grado de apertura al exterior. El comercio (exportaciones más importaciones) representa 70 por ciento del PIB. En el periodo 1982-2002, la balanza comercial ha registrado un saldo deficitario. Las exportaciones, que en el 2002 alcanzaron un monto de 1,435 millones de dólares, mostraron un crecimiento promedio anual en el periodo mencionado de 3,8 por ciento, prevaleciendo las exportaciones agrícolas mientras las exportaciones manufactureras representan un 33 por ciento del total. Dos productos agrícolas, el café y el banano constituyen 26 por ciento del total. La elevada dependencia de las exportaciones agrícolas vuelve al sector altamente vulnerable frente a las variaciones de los precios agrícolas internacionales. Las importaciones por su parte, mostraron un mayor dinamismo con una tasa de crecimiento casi del doble de las exportaciones en el mismo periodo. Este crecimiento tuvo su origen en las

<sup>13</sup> En un reciente trabajo sobre las Opciones de la Cooperación Suiza en el sector rural de Honduras se determinó que por diversas razones (de política, económicas, de mantenimiento de costo barato de mano de obra y otros) se ha acentuado un “desprecio a lo rural”, pero debido a las tendencias de los organismos internacionales y al incremento en la vulnerabilidad ambiental esta tendencia se está revirtiendo y las áreas rurales están volviendo a ser prioridad de las políticas públicas con un enfoque centrado en la competitividad y las cadenas de valor.

<sup>14</sup> La ganaderización de la agricultura ha sido estudiada por Arroyo, Rama y Rello desde la década de los ochenta, siendo el proceso que ha influenciado la tala de bosques para pastos y ha generado una desviación de la producción de granos de consumo humano a uso animal.

importaciones de alimentos y en las de bienes de capital; ambos grupos mostraron una tasa de crecimiento mayor al promedio, acelerándose en la década de los noventa (Ver Cuadro siguiente).<sup>15</sup> (Falck, Melba. 2004)

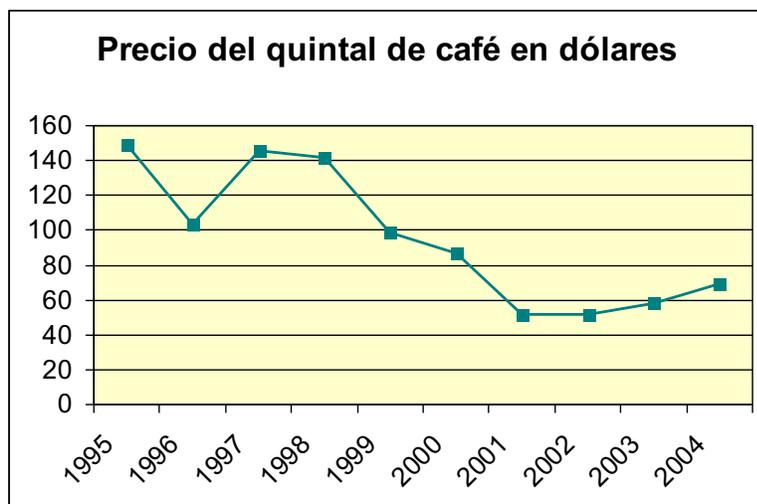
Cuadro 3 . Honduras: evolución de principales indicadores económicos

Indicadores	1982	1992	2001	2002
Producto Interno Bruto (PIB) miles millones dólares	2.9	3.4	6.4	6.6
Inversión Bruta Fija/PIB (%)	14.1	26	30.5	..
Ahorro Interno Bruto/PIB (%)	12	19	13.9	..
Inflación		8.8	9.7	8.1
Estructura de la economía (% del PIB)				
Agricultura	21.6	20.4	13.7	..
Industria	24.4	29.6	31.5	..
Manufactura	14.7	17.8	20.3	
Servicios	53.9	50	54.8	..
Comercio Exterior				
Exportaciones de Bienes y Servicios/PIB (%)	25.9	29.8	38.2	..
Balanza en Cuenta Corriente/PIB (%)	-7.9	-7.5	-5.1	..
Balanza Comercial	-62	-253	-1618	-1544
Exportaciones	677	833	1379	1435
Bananos	218	256	204	..
Café	153	147	161	..
Importaciones	739	1086	2997	2979
Alimentos	104	134	480	..
Combustibles	167	161	402	..
Bienes de capital	115	201	867	904
Deuda Externa (millones de dólares)	1844	3893	5050	5395
Deuda Total/PIB (%)	63.5	113.8	78.9	..
Servicio Total Deuda/Exportaciones (%)	31	30.9	11.1	15.7

Fuente: The World Bank Group: <http://www.worldbank.org/data/>

Por lo anterior, el sector rural tiene una alta dependencia de los precios de los productos a nivel internacional, aunque la canasta de exportaciones es considerable incluyendo banano, carne, azúcar y otros rubros no tradicionales. Un rubro estratégico por su cobertura y función social es el café, ya que aglutina una gran proporción de productores (112,000 según datos de APROHCAFE y 72,600 según datos de IHCAFE). Cabe destacar que el café constituyó en 1990 el 25 por ciento de las exportaciones agropecuarias, sin embargo, la sobreproducción a nivel mundial durante los últimos años resultó en un descenso del precio internacional y ello disminuyó el valor de las exportaciones. Esta tendencia pone en evidencia la fragilidad de la economía (principalmente la balanza de pagos y el PIB) ante la variación de precios (Ver grafico 1).

<sup>15</sup> Para apreciar la evolución de la autosuficiencia alimentaria en Honduras, véase el Anexo Estadístico: Cuadro 2.



Fuente: Banco Central de Honduras, 2004.

Gráfico 1. Precio del quintal de café en dólares, 1995-2004

La apertura hacia el comercio y sobretodo la suscripción de tratados de libre comercio coloca al sector rural en una situación de grandes dicotomías. Por un lado la política sectorial y su sesgo de favorecer vía financiamiento y otros mecanismos a un segmento de productores empresariales deberían garantizar que este segmento se ha preparado en términos de competitividad y eficiencia en calidad. Por otro lado, los productores pequeños que en general no han tenido acceso a bienes que potencien sus capacidades deben lidiar con una baja en los precios de sus productos.

El limitado desempeño del sector agrícola está relacionado a su bajo nivel de productividad. Para toda la economía, la eficiencia de capital en Honduras es casi la mitad de los patrones internacionales, que, normalmente, están en un rango entre 0.25-0.33. La productividad del capital cayó en la década de los 90 frente a la década anterior de 0.15 a 0.13. Con la reconstrucción de los daños ocasionados por el huracán Mitch esta relación se mantuvo ya que parte de la nueva inversión se orientó ha reemplazar el capital destruido y en consecuencia, no contribuyó como producto adicional. Es importante destacar que en el caso de Honduras los índices relativos a competitividad han demostrado bajas considerables entre 2002 y 2003 como lo muestra el cuadro a seguir:

Cuadro 4: Honduras: Índices de competitividad 2002 y 2003

Índice	2002	2003
Competitividad	78	94
Entorno macroeconómico	72	88
Instituciones públicas	76	99
Tecnología	78	87

Nota: En 2002 se utilizó una muestra de 80 países y otro concepto para evaluar instituciones públicas. Por tanto las cifras de 2002 fueron revisadas para adaptarlas a la nueva metodología, estas son las que se incluyen en este cuadro.

Fuente: Tomado de Falck, Melba. 2004. Honduras: perfil de la situación socio-económica actual. Basado en World Economic Forum, Global Competitiveness Reports, 2002-2003 y 2003-2004, <http://www.weforum.org>

En síntesis, la economía hondureña presenta una ciudadanía que comparte brechas territoriales que marcan diferenciaciones considerables entre lo rural y lo urbano, pero también entre los habitantes de la zona de la T del desarrollo y aquellos que viven fuera de ella. De cualquier manera, un hecho

fundamental es que actualmente las bases de la construcción de la ciudadanía social en Honduras, de acuerdo al planteamiento de Bottomore<sup>16</sup>, están sometidas a ampliaciones que tienen una influencia fuerte de generar oportunidades de acceder a bienes públicos y activos productivos incluyendo la reducción en las asimetrías de acceso a conocimiento e información. También tienen el reto de construir un entorno donde los ciudadanos tienen garantizada la equidad, inclusión, seguridad y bienestar considerando el actual contexto de ajuste, apertura y desregulación. En tal sentido, es necesario identificar propuestas realistas que permitan estimular un crecimiento sostenible.

*“Si usted va a una tienda van a querer agarrarle dólares y usted sabe que difícil ajustar un dólar en Lempiras”. Tapaire, Choluteca.*

En síntesis, el contexto hondureño marca a la realidad rural una dinámica de agudización de la pobreza y un limitado desempeño económico influido principalmente por las reformas implementadas, la dependencia de los precios internacionales y los efectos de fenómenos naturales (tanto huracanes como sequías). También, guarda una estrecha relación con el proceso de agudización del problema de la deuda que deja en evidencia que la operatividad de las operaciones gubernamentales debe apalancarse con fondos externos debido a lo agudo del déficit y la presión por honrar la deuda.

La diferenciación de los territorios rurales en las regiones agrarias y sus potenciales hace que la sociedad organice sus principales ejes de desarrollo

Por otro lado, en el marco de la apertura y desregulación, el país registra niveles de productividad y competitividad que no le permiten evidenciar una forma de gestar un modelo de competencia con el exterior que no sea basarse en mano de obra barata. Esto coloca al sector rural en una posición de desventaja debido a que mientras no se fortalezca el acceso a activos, que actualmente es limitado, no podrá detonar procesos que desarrollen competencias.

Finalmente, el Mitch detona un proceso de retorno a lo rural debido a que las vulnerabilidades rurales implican costos para el espacio urbano, ello coloca en la prioridad temas como agua, descentralización y otros, que permiten afirmar que se comienza un proceso de reactivación, lo que no es sinónimo necesariamente de que dinamiza el sector.

<sup>16</sup> Marshall, T.H. y Bottomore, T. 1998. (pagina 128).

## Implicaciones e impactos



de las reformas  
económicas  
e institucionales en  
el ciudadano rural

## II. Implicaciones e impactos de las reformas económicas e institucionales en el desarrollo rural.

La sección anterior plantea que el país enfrenta una dualidad urbano-rural cuyas brechas generan procesos diferenciados de ocupación territorial, gestión del desarrollo, acceso a bienes y servicios públicos y además, resume cómo la vulnerabilidad ambiental y la apertura han puesto de manifiesto la necesidad de retomar los aspectos de reactivación rural y mejora de las condiciones de competitividad por medio del fortalecimiento de la ciudadanía social rural.

Ante un panorama regional que prioriza a nivel de políticas los temas comerciales, agrícolas, de propiedad intelectual, crecimiento con empleo y gobernabilidad democrática<sup>1</sup>; el sector rural se reposiciona en forma estratégica (por medio de normativas, desarrollo de iniciativas y fortalecimiento del rol de la sociedad civil en el ámbito rural) a nivel nacional. Lo cual sumado a la importancia geográfica (más del 50% de la población es rural), económica (el sector aporta el 20% al PIB en agricultura y más del 50% de las exportaciones de bienes y servicios), e incluso política (los votos rurales representan más de un tercio del electorado total) que tiene el sector, han permitido que el tema trascienda al espacio nacional de definición de políticas y cooperación al desarrollo, principalmente por medio de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norte América y la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el medio rural de Honduras 2004-2021.

Ese cambio de paradigma permite lograr a nivel de políticas y estrategias de desarrollo lo que se ha planteado como “el retorno a lo rural”; pero ante el contexto es necesario rescatar que las reformas económicas e institucionales deben garantizar no solamente la focalización en el sector, sino una ampliación decidida de la ciudadanía social con el fin de reducir las desigualdades entre lo rural y lo urbano y al interior del mismo sector rural. Este se constituye en el tema central de esta sección, pues ha quedado demostrado que la falta de coherencia de políticas, la inadecuada focalización y el limitado apoyo a los conductores del desarrollo terminan teniendo efectos diferenciados en los territorios rurales y los indicadores de inequidad y pobreza no reflejan mejoras sustanciales, como se ha planteado en la primera sección.

Por lo anterior, esta sección se centra en responder a las siguientes interrogantes:

- > ¿Cómo se relaciona la construcción de la ciudadanía social rural con las reformas de política implementadas en el país desde 1990?
- > ¿Cuáles son las relaciones entre la ciudadanía social rural y la institucionalidad?

Para abordar el tema es necesario retomar que el fin último de la gestión de las reformas políticas e institucionales es el denominado “régimen del bienestar” que se centra en construir relaciones entre la política social y los modelos económicos. Esping-Andersen<sup>1</sup> señala que “lo social” debe ser entendido como un conjunto de mediaciones entre tres órdenes: el económico, el político y la familia<sup>1</sup>. Por ende, los aspectos que se retoman a continuación centran su análisis en las disparidades y dicotomías entre lo rural y urbano y los sesgos de los modelos de desarrollo y sus políticas en pro

## 2.1. La evolución de las reformas en relación a lo social rural

El marco legal hondureño brinda un estatus importante al concepto de ciudadanía en su forma mas amplia, lo cual evoluciona en el contexto reciente asociándose al conjunto de aspectos del contexto detallados en la parte I del documento. Este marco amplio brinda al ciudadano rural posibilidades de construir sus derechos y al mismo tiempo establecer los mecanismos por medio de los cuales puede hacerlos efectivos. En el contexto de este trabajo este marco general de ciudadanía involucra abordar el tema de lo «social rural» implica considerar que en el Pre Mitch, tanto en el modelo de sustitución de importaciones, como aquel de transición referido a la exportación de productos no tradicionales asociado al ingreso de Honduras a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en 1984; presentaron un marcado sesgo anti rural en las políticas. Lo anterior se debió principalmente a cuatro motivos: la base del modelo de desarrollo en ese período es la consolidación de un bajo costo en la mano de obra urbana, lo cual induce a un manejo de bajos precios de los bienes salarios que en su mayoría son de origen rural y por ende, la estrategia claramente castigaba el ingreso de los productores rurales. Es de destacar que las normativas en ese período fijaban precios de garantía a los productores rurales para evitar elevar los precios, se mantenía el control de precios de la canasta básica y un aspecto fundamental de esta etapa de políticas fue una estrategia de subsidios al sector agrícola para apalea los impactos de las políticas.

### Recuadro 1

#### La ciudadanía en el marco legal hondureño

En la Constitución de la República, órgano de dirección prioritario del país, se establece que la ciudadanía se adquiere de manera formal a los dieciocho años de edad, teniendo entonces los derechos: i) de elegir y ser electos, ii) optar a cargos públicos, iii) asociarse para constituir partidos políticos, ingresar o renunciar a ellos y iv) los demás que le reconoce la Constitución y las leyes. Bajo este último precepto se tiene todos aquellos derechos que tienen civiles, sociales y políticos. De manera formal, la calidad de ciudadano se puede suspender mediante i) auto de prisión, decretado por delito que merezca pena mayor, ii) por sentencia condenatoria firme, dictada por causa de delito, iii) por interdicción judicial. En tanto, de manera definitiva, la calidad del ciudadano se puede perder por i) prestar servicios en tiempos de guerra a enemigos de Honduras, ii) prestar ayuda en contra del Estado de Honduras, iii) por desempeñar en el país, sin licencia del Congreso Nacional, empleo de nación extranjera en lo político o militar, iv) por coartar la libertad de sufragio, adulterar documentos electorales, v) por incitar, promover o apoyar el continuismo del Presidente de la República y por residir los hondureños naturalizados por más de dos años consecutivos en el extranjero sin autorización del Poder Ejecutivo.

En lo referente a los derechos y libertades que se brindan a los ciudadanos, se establece que los ciudadanos son libres e iguales ante el sistema, tienen el derecho a la vida, derecho a la libre emisión del pensamiento, derecho a la libertad de culto y a la libertad de asociación, se cuenta con derecho a la libre circulación, derecho a vivienda inviolable, derecho a la familia y al matrimonio, derecho al divorcio, a la paternidad y a la adopción, derecho a la protección de los ancianos, derecho a la alimentación y protección de infantes, derecho al trabajo, a escoger libremente su ocupación y a renunciar a ellas, derecho de protección contra el desempleo, derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en el caso de incapacidad, derecho a la protección de la salud, derecho a un medio ambiente adecuado, derecho a la educación básica y a la cultura, derecho a una vivienda digna y derecho a la defensa del territorio.

También se establece que los extranjeros gozan de los mismos derechos civiles de los hondureños con las restricciones que por razones calificadas de orden público, seguridad, interés o conveniencia social establecen las leyes.

Tomado de la Constitución de la República de Honduras, 1982

En segundo lugar, la política de financiamiento imperante segmentaba el mercado entre la apertura a oportunidades de acceder a servicios financieros en los espacios urbanos y restringiendo el

financiamiento al sector rural a la banca de desarrollo y el sector informal. Este sesgo era y es tan evidente, en el sentido de que las carteras de las instituciones bancarias son castigadas como de mayor riesgo si están destinadas al sector agrícola, sin prever la adecuada consolidación de un sistema de seguros.

En tercer lugar, toda la infraestructura social referida a educación, salud y seguridad se concentró en los espacios urbanos y marcó un rezago en el fortalecimiento de habilidades para la vida y el trabajo a nivel rural. En cuarto lugar, el aparato estatal organizó sus estructuras circunscribiendo lo rural principalmente a lo agrícola y desincentivando en gran medida todas las actividades no agrícolas. Esto fue acompañado por la implementación de sistemas de investigación y desarrollo centrados principalmente en las prácticas derivadas de la «revolución verde»<sup>17</sup> que buscaban elevar rendimientos para abaratar costos de mano de obra y no se adaptaban a las condiciones del perfil territorial donde prevalecen las laderas involucrando pocas innovaciones a los procesos de transformación de productos primarios. Zamorano, FHIA, DICTA, CUPROFOR, entre otras se han especializado por años en la investigación agrícola y en lo que respecta al sector financiero es hasta el año 2003 que se crea la Red de Instituciones de Microfinanzas de Honduras.

Los resultados de los modelos llevaron a la consolidación de una agudización de los desequilibrios macroeconómicos principalmente por la profundización del déficit fiscal y la crisis de la deuda, ahondando las disparidades urbano-rurales principalmente en aspectos de ingreso, acceso a servicios básicos y conectividad.

A inicios de los noventa, la primera generación de reformas se vincula al ajuste estructural tomando forma y operación a partir del Decreto 18-90 y ha sufrido transformaciones a lo largo de los últimos quince años incorporando también reformas institucionales, paralelamente es necesario rescatar que sus impactos no han seguido la misma trayectoria en los diferentes territorios rurales, siendo significativas en este periodo las mejoras en inversiones en bienes públicos y sociales al interior de la T del desarrollo (también conocida como corredor central de desarrollo que incluye los departamentos de Cortés, Atlántida, Comayagua, Francisco Morazán, Choluteca y ciertas áreas de los departamentos de Colón, Yoro y El Paraíso<sup>18</sup>).

Los procesos de reforma han abarcado diversos campos desde lo comercial hasta elementos centrales y controversiales del modelo como la privatización y la reducción del aparato estatal, combinados con un amplio proceso de descentralización. Llegando al 2005 a la definición de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza desarrollada en el marco de la Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados y la aceptación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norte América. Este avance desde temas económicos centrados en la modificación de la tasa de cambio y la liberalización de los precios en el año 1990, hasta considerar una relación de alivio de deuda con reducción de pobreza, marcan el desarrollo de un proceso que evoluciona desde una perspectiva meramente económica hacia una política de estado que combina factores económicos con aspectos sociales y de reducción de pobreza, que rescatan en gran medida lo social-rural. Pero

<sup>17</sup> La Revolución Verde centró su proceso de desarrollo e investigación en la ampliación del monocultivo, el uso de agroquímicos y el desarrollo de híbridos, en ese contexto no se dimensionó que los sistemas de laderas implementaban prácticas en sistemas de producción diversificados y ello generó un deterioro considerable de la cultura productiva en laderas, eliminó en gran medida el uso de semillas criollas e introdujo prácticas que deterioran el suelo debido a las marcadas pendientes.

<sup>18</sup> Durante los últimos quince años las inversiones a nivel de infraestructura vial (principales carreteras pavimentadas), aeroportuaria (puertos y aeropuertos) y el conjunto de facilidades tecnológicas para facilitar el comercio se han ubicado en esta zona, paralelamente los centros universitarios que se han creado se ubican en su mayoría en la T del desarrollo. Finalmente, las inversiones productivas principales en melón, banano, camarón, mango, vegetales orientales y otros se concentran igualmente en dicho territorio.

en general, el proceso paralelo de descentralización y elecciones directas de alcaldes marca un protagonismo de los actores locales que revierte en gran medida la forma y operación de varios ministerios en el nivel rural, especialmente educación, salud, ambiente y agricultura y ganadería.

Se pueden identificar desde 1990 a la fecha dos fases de la política económica relacionadas con la evolución del sector rural:

> ***Fase de ajuste y estabilización con reactivación productiva rural.***

En el periodo 1990-1998 que evidencia la profundización del ajuste y dimensiona el manejo de los macroprecios<sup>19</sup> como un elemento fundamental para la estabilización y fortalecimiento del crecimiento, se genera una profundización del deterioro de los precios de los productos agrícolas principalmente por la liberalización de las importaciones. En esta etapa el enfoque sobre el sector rural está centrado en la modernización del mismo y se implementa mediante la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (Decreto 31-92) que en términos generales liberaliza los precios, reduce la institucionalidad, desarrolla esquemas de mercado y genera espacios operativos para la pequeña unidad productiva<sup>20</sup>. En este período se presenta una expansión de la producción de los productos no tradicionales y se dinamiza en forma específica la orientación hacia el mercado externo. Paralelamente, se sientan las bases de la descentralización como eje fundamental para generar espacios de desarrollo a nivel municipal, centrados en maximizar la participación y promover el desarrollo económico local, mediante la ley de Municipalidades contenida en el Decreto 134-1990. También se consideran estratégicos los temas ambientales a nivel de políticas incluyendo la Ley General del Ambiente (Decreto 104-93).

Este entorno de reactivación productiva combina tres tipos principales de reformas: una relativa al achicamiento del Estado y sus servicios al sector rural incluyendo una contracción de sus compras directas de granos básicos, baja en el financiamiento y eliminación de la asistencia técnica. Otro conjunto de reformas se centró en fortalecer el poder local mediante la delegación de funciones a los Gobiernos Locales, esta estrategia permitió por un lado mejorar el posicionamiento de los Gobiernos Locales ante su población, pero también, un elemento que fortaleció este hecho fue que en 1997 se aceptó la elección de alcaldes en forma directa, lo cual garantizó un empoderamiento ciudadano mayor a nivel de los municipios más alejados de los centros urbanos. Finalmente, un grupo sustancial de reformas se centran en los temas ambientales incluyendo agua, decretos de emergencia para prevención de desastres y otros.

> **Fase de reconstrucción y transformación con «retorno a lo rural»**

En 1998 con la ocurrencia del Mitch se redefine la política económica centrando la gestión en la reconstrucción y creando facilidades de financiamiento y asistencia principalmente a los espacios urbanos. Este proceso detona a nivel del sector rural la necesidad de separar las políticas orientadas a la «producción rentable» de aquella referida a las pequeñas unidades productivas. La gestión de políticas a nivel sectorial aborda varios elementos dentro de los que destacan: la promulgación de la Ley del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADERS) que crea una institucionalidad centrada en apoyar las pequeñas unidades productivas, los decretos de condonación orientados a aliviar la deuda y reactivar el sector

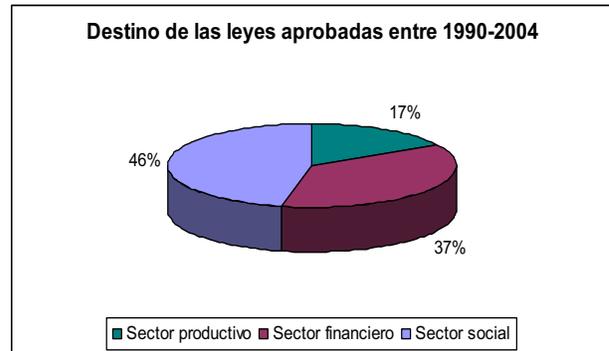
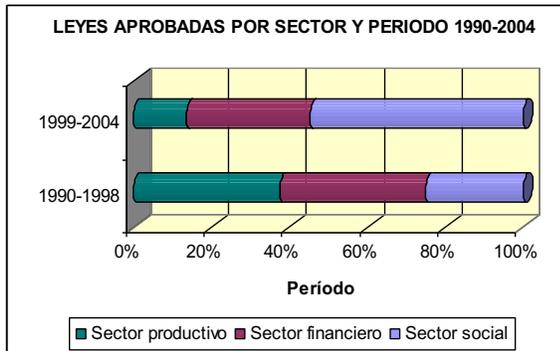
<sup>19</sup> Los macroprecios incluyen la tasa de interés, la tasa de cambio y el nivel de salarios.

<sup>20</sup> Un análisis sobre la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola puede encontrarse en Moreno, A. 1994.

(Decretos: 28-2000, 32-2001, 81-2002 y 68-2003), el apoyo financiero a las microempresas por medio de la Ley Reguladora de las Organizaciones Privadas de Desarrollo que se dedican a actividades financieras (Decreto 229-2000), la Ley del Fondo de Reducción de la Pobreza (Decreto 70-2000), la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004 – 2021 (Documento de Política) y otras. Paralelamente se implementan innovadores procesos de descentralización en salud, educación (creación de los centros de educación básica), constitución de mancomunidades (54 legalmente constituidas), prevención y mitigación de desastres (se crea los Comité de Emergencia Local) y manejo de recursos naturales (existen alrededor de 4233 juntas de agua organizadas). En esta fase también toman auge los procesos de gestión integral de recursos naturales entre ellos los hídricos y se promulgan varias leyes referidas al tema como: la Ley de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible (Decreto 180-2003) y la Ley Marco de Agua y Saneamiento (Decreto 118-2003).

Este abundante marco normativo combinado con el posicionamiento de los espacios locales ante la ausencia de intervenciones estatales en zonas distantes en el Post Mitch, marcan un nuevo protagonismo rural que no proviene necesariamente de los Gobiernos Locales, sino de los grupos organizados de la sociedad civil que fortalecieron su accionar. En las afirmaciones de Flores, M (2003) destaca que el capital social se deriva de la interacción de los individuos y resalta como factores de éxito los siguiente: el capital social no es homogéneo y asume diversas modalidades, los métodos participativos garantizan que la consolidación de los grupos evoluciones en forma articulada con la realidad, sus reglas internas de funcionamiento generalmente son claras y sencillas, requieren inversiones en financiamiento, formación y gestión. Además se rescata que las organizaciones estatales burocráticas en este contexto van perdiendo liderazgo.

Paralelamente, en el post Mitch se implementa el proceso que lleva a la definición de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza que en su contenido refleja la preocupación marcada por los aspectos de inequidad y acceso a activos productivos y bienes públicos. Posiblemente, el dinamismo en las políticas de corte rural (tanto sociales como productivas y financieras) incorporadas en el post Mitch, es uno de los indicativos del cambio de paradigma y de «retorno a lo rural» en lo que a políticas y normativas se refiere. (Ver gráficos 2 y 3 a seguir)



Fuente: Elaboración propia con información de leyes y decretos aprobados en el Diario Oficial La Gaceta.

Gráficos 2 y 3. Leyes aprobadas por sector y destino de las leyes por sector 1990-2004

En síntesis, en el marco de los años recientes (1998 a la fecha) el contexto positivo y con prioridad en lo rural esta enmarcado en una trayectoria anterior de políticas que ha privilegiado el enfoque

urbano, el sesgo anti rural de las políticas, los subsidios focalizados y la estrategia de mantener los salarios urbanos bajos a costa de bajos precios de los productos básicos<sup>21</sup>. Por ende, las normativas, reformas y estrategias de corte rural que se han aprobado recientemente se encuentran con un sector enormemente rezagado en términos económicos, políticos y sociales. A pesar del reciente dinamismo de políticas, las brechas urbano-rurales persisten y evidencian la necesidad de una nueva actitud de políticas ante el tema de las disparidades, donde la práctica simultánea de una política social y una política societal<sup>22</sup> que conlleve a cambiar la estructura desigual existente entre el sector rural y urbano de Honduras es estratégica y necesaria.

Por lo anterior, es importante reconocer que en el marco de acción de las organizaciones y sus formas de articulación toman importancia tanto para la teoría económica como para todas las discusiones sobre desarrollo y política económica, en tal sentido, a seguir se hace un análisis de las transformaciones rurales en el marco de las reformas de política económica, que se constituyen en una forma diferente de abordar el tema de los impactos, no desde la perspectiva de los efectos directos, sino basado en un enfoque de acceso activos que garantiza identificar los cambios y también algunos conductores estratégicos para promover el desarrollo.

## **2.2. Las transformaciones rurales en el marco de la reforma**

El entorno rural nacional enfrenta actualmente la disyuntiva entre la «ciudadanía formal» y aquella «sustantiva». Existen en el medio pobladores que en el sentido más formal del concepto son ciudadanos. Por otro lado, la situación civil, política y social no crea el ambiente necesario para que la ciudadanía pueda ser practicada abiertamente. En ese sentido el arraigo a la tierra derivado de prácticas productivas principalmente agrícolas y ganaderas induce al planteamiento de una ciudadanía formal que identifica al ciudadano claramente con su región y principalmente con el municipio bajo diversas denominaciones como: campesino, lugareño, vecino del municipio, aún y cuando el ciudadano sea un migrante viviendo en otro país. Por el otro lado, la ciudadanía sustantiva esta construida principalmente sobre los pilares de la descentralización y ha gestado un conjunto de derechos, principalmente sociales y políticos que contribuyen a gestar procesos locales de administración de servicios de agua potable y saneamiento, escuelas primarias, desarrollo económico local y otros.

Por otro lado, se tiene la percepción de que las ciudades ofrecen posibilidades diferentes de construir la ciudadanía sustantiva fundamentada en derechos sociales. A nivel urbano las posibilidades de ejercer la ciudadanía política y civil tienen más peso, de esa manera garantizan a los procesos electorales mayores opciones en términos de captura de votos y a la reivindicación de derechos y justicia le brindan más oportunidades de pronunciamiento debido a que los costos de transacción para socializar información, organizar protestas y otros son mayores en los espacios urbanos.

En ese contexto dual donde la ciudadanía sustantiva en el entorno rural se profundiza mediante procesos de participación centrados en el acceso a bienes públicos y activos productivos, y la ciudadanía sustantiva urbana se identifica con iniciativas eleccionarias y de defensa y

<sup>21</sup> Para mayores detalles sobre el sesgo anti rural de las políticas y la focalización de los subsidios consultar Lederman, D. “Mas allá de la ciudad”, 2005.

<sup>22</sup> Aunque este término es usado por Bottomore para el caso de los países socialistas del este Europeo, su definición en el sentido de cambiar la estructura desigual entre las zonas urbanas y rurales. Marshall, T.H. y Bottomore, T. pagina 94 y 95

reivindicación de derechos, se marcan diferencias considerables en el ejercicio ciudadano. Esa diferencia hace que el ciudadano rural tenga mucha mayor identidad con su entorno inmediato debido a su participación directa en la solución de los problemas de necesidades básicas insatisfechas. Los ciudadanos rurales al enfrentar una problemática común y con el apoyo mínimo requerido, tienden a buscar el desarrollo de soluciones, principalmente debido al sentido de pertenencia con el territorio y con los demás ciudadanos. En tanto, el ciudadano urbano construye un proceso de mayor identidad con el país a través de temas generales como las elecciones y la reivindicación de justicia y derechos, siendo significativa y demostrativa de este hecho los movimientos realizados por el gremio del transporte urbano en protesta por el incremento en el precio de insumos propios para el desarrollo de sus servicios.

#### Recuadro 2

##### **Sobre la ciudadanía social, ciudadanía formal y la ciudadanía sustantiva**

Marshall en 1950, define que la ciudadanía es conformada por tres elementos complementarios, los cuales son el civil, el político y el social. “El elemento civil es aquel que está compuesto por los derechos que han sido necesarios para la libertad individual: la libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. El elemento político se entiende como el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. En tanto, el elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad”. De allí nace el concepto de Ciudadanía Social, del conjunto de derechos y deberes que se conceden a los miembros de una comunidad en cuanto a los bienes y servicios básicos para su desarrollo. No es un entendimiento de que debe existir igualdad socio-económica entre todos los individuos, pero sí de un “derecho de igualdad de oportunidades de acceso a una provisión mínima de bienes y servicios esenciales o de una renta monetaria mínima para gastos de primera necesidad”.

Por otro lado, Brubaker (1989,1992) destaca que entorno a ciudadanía, se deben de distinguir lo que es la ciudadanía formal y la ciudadanía sustantiva. La ciudadanía formal es aquella que se define como la “pertenencia de un individuo a un Estado-nación”. Es la que se adquiere por un vínculo directo con un determinado Estado. En tanto, la ciudadanía sustantiva, “es un conjunto de derechos civiles, políticos y especialmente sociales, que implica alguna participación en los asuntos de gobierno”.

Entorno a estos dos conceptos, se afirma que “lo constitutivo de la ciudadanía –el conjunto de derechos o el modelo de la participación- se encuentra necesariamente vinculado a la pertenencia formal a un Estado. La ciudadanía formal no es condición suficiente ni necesaria para la ciudadanía sustantiva... como se aprecia claramente en el hecho de que perteneciendo formalmente a un Estado se puede estar excluido (legalmente o de hecho) de ciertos derechos políticos, civiles o sociales de la participación efectiva en asuntos de gobierno relativos a los más variados aspectos de la vida social. Tomado del libro Ciudadanía y Clase Social de T.H. Marshall y T Bottomore. Página 101.

La pregunta que surge de este planteamiento es clara, ¿Cuáles son los rasgos que hacen que el sector rural afiance una identidad ciudadana centrada en derechos sociales?, la respuesta fundamental es que tanto la tradición productiva primaria como las costumbres rurales (prácticas alimentarias, de construcción de familia, de gestión del conocimiento por la vía oral y de machismo) constituyen los principios sociales que dan un estatus característico a lo rural. Pero los decisores y formuladores de políticas, así como actores urbanos, lo identifican como un sector rezagado, disperso, tradicional y sobretodo, no moderno. En lo que se denomina a grandes rasgos como un marcado «desprecio por lo rural».

Sin embargo, y de acuerdo a la experiencia de las entrevistas dirigidas a grupos focales en diferentes regiones del país -que provocó hallazgos interesantes-, la percepción de estos grupos en

torno a la construcción de la ciudadanía social radica en fenómenos un tanto diferentes a los acotados en el párrafo anterior. La ciudadanía social se construye según estos ciudadanos en la posesión de una capacidad adquisitiva igualitaria que genere ingresos dignos; en la posibilidad de contar con un empleo igualmente digno; en las posibilidades de una salud preventiva realmente humana; en el derecho de posesión de bienes públicos y obras de infraestructura que vayan acordes con el siglo que se vive; en el derecho a una educación verdaderamente democrática; y en la posibilidad de contar con un techo digno. Todo este panorama lo detallamos en la matriz de percepción ciudadana que aparece a continuación.

## Matriz de percepción de los actores sociales sobre lo que entienden por ciudadanía social.

Mercado, ingreso y empleos
<p><b>Precios:</b> Los ciudadanos entrevistados en las diferentes comunidades concluyeron que una ciudadanía formal y sustantiva en relación con los precios, tiene que corresponder con la capacidad adquisitiva digna. Es difícil hoy día con los ingresos mínimos con los que cuenta el ciudadano que vive en la zona rural, adquirir lo básico para la subsistencia. Para nuestros actores sociales esta situación limita su ciudadanía</p>
<p><b>Ingresos y empleo:</b> adquirir, comerciar y trabajar en forma igualitaria y en situaciones lícitas de ingresos, mercado y trabajo, sería el indicador idóneo para percibirse así mismos como ciudadanos sociales en el pleno goce de sus derechos. Estos ciudadanos argumentan que hoy con los ingresos que se perciben es sumamente difícil la vida, que comerciar a través de intermediarios genera pérdidas pues las mayores ganancias las obtienen éstos y que los ingresos por los empleos que se ejecutan no se corresponden, por todo esto es difícil asumirse así mismo como un ciudadano social.</p>
<p><b>Remesas y migraciones:</b> Nuestros ciudadanos sociales en el campo, concluyeron que sus comunidades en los últimos quince años han envejecido pues la población joven ha huído en busca de mejores oportunidades. Todos y todas tienen más de algún familiar afincado en las grandes ciudades o en el extranjero que les envía remesas. Acotaron que si realmente tuvieran cubiertos sus derechos ciudadanos sociales, no hubiera necesidad de abandonar el terruño.</p>
Servicios básicos
<p><b>Salud:</b> Los actores sociales del campo perciben al sistema de Salud como un derecho que les asiste. La igualdad de acceso a una medicina preventiva digna es lo que ellos perciben como el principal indicador de ciudadanía social. Están concientes que un ser humano para desenvolverse en pleno, tiene que contar con una vida preventivamente saludable. Hoy entienden al Sistema Sanitario como un paliativo que retrasa la muerte, pues no tienen capacidad monetaria para tratarse dolencias que en otras condiciones de igualdad no serían mayor problema.</p>
<p><b>Educación:</b> El acceso a una educación en situación igualitaria de oportunidades es quizás el indicador de ciudadanía social más importante para el hondureño de la zona rural. Para algunos de los entrevistados, la buena educación amplía los horizontes de percepción de la realidad, para otros simplemente libera. Están de acuerdo que la educación que actualmente reciben es de pésima calidad y que el acceso a material didáctico es inalcanzable por lo tanto la ciudadanía social como igualdad en la educación en nuestra sociedad no existe tal como lo dejaron constatado estos ciudadanos.</p>
<p><b>Vivienda:</b> La posibilidad de construirse una vivienda digna ha mermado en los últimos años; los habitáculos con los que cuentan estos ciudadanos del campo, son según ellos, infrahumanos pues al ser de un solo ambiente, obstaculiza como algunos lo dejaron ver, la expansión mental. El acceso a una vivienda en similares condiciones con las clases sociales medias urbanas, sería un indicador idóneo para medir su ciudadanía social.</p>
<p><b>Infraestructura:</b> Para estos ciudadanos la figura de ciudadanía social en el siglo XXI, tiene el aspecto de distribución igualitaria de los servicios básicos como ser agua, electricidad y caminos en sus comunidades. No contar con estos servicios básicos públicos los hace sentirse permanentemente excluidos del desarrollo, modernidad y de una vida digna que el resto de ciudadanos urbanos si posee.</p>
Participación política
<p><b>Política participativa:</b> Muchos de estos ciudadanos han caído en cuenta que el actual sistema político los excluye pues la única cuota de poder con la que cuentan es la capacidad de ejercer el sufragio. Como lo dejaron entrever, los políticos una vez que captan sus votos, se olvidan de ellos. La democracia hoy día la perciben estos ciudadanos como una democracia de minorías donde las grandes mayorías, es decir ellos, son permanentemente excluidos.</p>
<p><b>Ejercicio del sufragio:</b> Manifestaron que ejercer el sufragio de nada sirve pues las personas que optan a cargos de elección popular no les representan. Sostienen gran necesidad de auténticos estadistas que los representes como mayorías pues el terrateniente que los asfixia es el mismo diputado concluyeron.</p>
<p><b>Fuente:</b> La información de la matriz ha sido extraída de las memorias preparadas posteriormente a la aplicación de las entrevistas dirigidas a los grupos focales previamente seleccionados en Morocelí, Choluteca, Copán y Yoro. Ver más información sobre las memorias en los anexos.</p>

Pese a la información cualitativa que ilustra la matriz de percepción, en los últimos quince años el sector rural también ha sufrido transformaciones significativas en varios aspectos. A continuación, se presentan los rasgos más importantes que caracterizan en la actualidad al sector rural en su conjunto, agrupándolos en los temas socioeconomía, acceso a activos e institucionalidad. En ellos

se presentan cuales han sido los impactos que han tenido las reformas políticas, económicas y sociales que se han desarrollado durante la pasada década y que se perciben como de influencia significativa en el práctica de la ciudadanía social en el sector rural.

### **a.- La socioeconomía rural**

Para analizar este tema se debe partir de una reflexión central que afirma que «la pobreza rural esta caracterizada por perfiles que reflejan similitudes tales como: la incidencia de pobreza es mayor en el área rural, los hogares son más numerosos, los pobres tienen menos educación, tienen menos acceso a los servicios básicos y sus habitantes se ocupan principalmente en los sectores informal urbano, maquila y agropecuario»<sup>23</sup>. En ese contexto se construyen relaciones económicas y sociales características dentro del sector rural, las cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

#### **> Importancia en la economía**

A pesar de la pérdida relativa dentro del PIB nacional, el sector agrícola, actividad tradicional de lo rural, sigue siendo importante para la economía, representando en el periodo 2000-2004 el 18,8 por ciento de éste (la industria manufacturera es el segundo sector de mayor importancia para el país). Sin embargo, este índice no incluye los productos agroindustriales y los servicios vinculados directa o indirectamente con la producción de productos de origen agrícola. Junto con la rama de manufactura de alimentos, en el 2002 representó el 31 por ciento del PIB (CEPAL, 2003a). Las vinculaciones con el resto de los sectores que se desarrollan en este contexto, como el comercio, transporte y otros servicios básicos, son sumamente importantes debido a que dinamizan estas actividades.

#### **> Población, empleo y migraciones**

Honduras es un país joven en el que el 43 por ciento de su población tiene menos de 15 años. Esta característica es válida, tanto para los espacios rurales como urbanos. Aproximadamente un 12 por ciento de sus habitantes pertenecen a grupos étnicos que habitan en su mayoría en espacios rurales. De manera general, los datos sobre la población hondureña evidencian que el 54 por ciento de los habitantes radican en el sector rural, de los cuales alrededor del 50 por ciento son mujeres. (OPS, 2003)

El peso relativo de la población y del empleo rural ha estado bajando en Honduras. No obstante, el ritmo de cambio no ha sido tan drástico como en otros países en vías de desarrollo. Entre 1990 y el 2003 el crecimiento de la población económicamente activa (PEA) en el sector rural y de la población rural de Honduras fue menor a la total. De igual manera, el peso de la PEA rural en el total de la PEA bajó en 9 puntos porcentuales y el de la población rural respecto a la total en 10 puntos. (Ver cuadro a seguir)

---

<sup>23</sup> Falck, M. y Noe Pino, H. 2003.

Cuadro 5. Evolución de la población económicamente activa total y rural (1990 – 2003, miles de personas)

Detalle	1990	2003	Crecimiento simple
PEA total	1,654	2,690	63%
PEA rural	909	1,226	35%
Proporciones	55%	46%	

Fuente: CELADE y CEPAL

Se estima que en conjunto las actividades relacionadas al sector emplean más de 920 mil trabajadores, representando el 36 por ciento de la fuerza laboral del país, de la cual dos terceras partes trabajan en las actividades de productos tradicionales (BCH, 2004).

Las migraciones se han transformado en un problema estructural rural estimándose 600 mil hondureños residentes en EUA (incluyendo la migración no legal) y 50 mil en otras regiones. Las remesas se estiman en mil millones anuales<sup>24</sup> y representan alrededor de un cuarto de las exportaciones totales.

Específicamente, según las estadísticas censales de EE.UU, entre 1990 y 2000 la población viviendo en Estados Unidos de Norteamérica y nacida en Honduras pasó de 80,500 a 250,000 personas. Por otro lado, Baumeister, E. (2005) afirma que los hondureños expulsados de México y EUA durante el 2003 representan cerca del 30% de los ya establecidos en estos países, mostrando un creciente incentivo para migrar bajo difíciles circunstancias. El pronunciado aumento de las remesas se refleja en el crecimiento que ha tenido su peso dentro del PIB que pasa de del 8.3% en 2001 al 15% en 2004.

Cuadro 6. Remesas recibidas por Honduras desde los Estados Unidos

Detalle	2001	2002	2003	2004
Millones de dólares	460	770	862	1,134
Proporción respecto al PIB	8.3	10.8	12.6	15.0

Elaboración: FOMIN y BID - Departamento Regional de Operaciones II

Fuente: Bancos Centrales y Encuestas realizadas por el FOMIN

## > Comercio

A nivel nacional, en el período 1990 a 2003, el valor de las exportaciones de bienes registró un crecimiento medio anual de 3,3 por ciento, observándose en el mismo dos tendencias claramente identificables. La primera ocurre entre 1990 y 1998 cuando las exportaciones presentan un crecimiento medio anual de 8,3 por ciento y la otra sucede entre 1999 y 2003 en la cual se registró una caída anual promedio de 1,8 por ciento, principalmente debido a las secuelas dejadas en el sector exportador por el paso del huracán Mitch y la caída de los precios internacionales del café.

Honduras ha avanzado en la liberalización y apertura de su economía, lo que ha generado una rápida diversificación de las exportaciones hacia el sector no agropecuario. El valor de las exportaciones agropecuarias disminuyó del 72 por ciento del total de las exportaciones en 1990 a 23 por ciento en el 2001 (CEPAL, 2003b). A través de un desglose de la composición

<sup>24</sup> Datos contenidos en el documento Estudios del Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras. (FOSDE) 2004.

de la producción agropecuaria de los rubros más importantes se observa un cambio importante en el valor agregado de los mismos. Son principalmente los rubros tradicionales de exportación (azúcar, banano y café) los que han registrados importantes reducciones. Cabe destacar que el café constituyó en 1990 el 25 por ciento de las exportaciones agropecuarias, sin embargo, la sobreproducción a nivel mundial durante los últimos años resultó en un descenso del precio internacional y ello disminuyó el valor de las exportaciones.

### Recuadro 3 Percepciones sobre el CAFTA

Las tendencias y estructura de los sectores rural y agropecuario de Honduras indican que el país tiene serios retos que enfrentar para lograr un crecimiento económico sostenido, que incluya a la mayoría de los habitantes del campo.

Desde la década de los años 90, los gobiernos del país han emprendido políticas de liberalización que han hecho a Honduras una de las economías más abiertas de América Latina (ver, por ejemplo a (Jaramillo, 2004). Sin lugar a dudas, el CAFTA reforzará las tendencias que han provocado dichas reformas, que, por cierto, han sido insuficientes para resolver los problemas que aquejan al campo hondureño.

Las expectativas acerca del impacto que CAFTA pueda tener en el sector agropecuario, se agrupan en dos campos. El primero se refiere a las percepciones que tienen los productores de exportables-competitivos de que el CAFTA mejorará o consolidará las ventajas comparativas de las que gozan sus productos. El segundo es el temor que tienen, tanto los productores de bienes de importación como los críticos del CAFTA, de que el tratado atentará en contra de la producción nacional de alimentos básicos. Lo anterior debido a que el CAFTA abrirá las puertas para la entrada a importaciones con precios más bajos y/o mejor calidad.

Las expectativas de mejores condiciones de exportación se basan en que en la última década el sector agrícola no tradicional, liderado por las hortalizas y frutas ha experimentado un crecimiento sostenido. Un factor que contribuyó a este crecimiento fueron las ventajas comparativas otorgadas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

Desde el punto de vista del efecto en la balanza comercial agropecuaria, el CAFTA con el mayor acceso a los productos estadounidenses en el mercado centroamericano, se teme que el crecimiento en la producción de productos agrícolas no tradicionales sea insuficiente para compensar el esperado declive en la oferta centroamericana de bienes importados,

En cuanto a las importaciones, las asociaciones de productores centroamericanos han expresado su preocupación de que, con el CAFTA, las exportaciones estadounidenses de bienes agropecuarios sensibles desplacen a la producción local, debido a los subsidios de los que disfrutaban los productores de algunos de estos cultivos en los EEUU y a la brecha existente en materia de tecnología, infraestructura y servicios financieros. Lo anterior se traduce en grandes diferencias en productividad, precio y calidad. Las preocupaciones también se basan en la tendencia de aumentos sustanciales en las importaciones agropecuarias a partir de la década de los años 90 y en un crecimiento mucho menor, tanto de la producción nacional como de las exportaciones del sector.

Por otro lado, las importaciones agropecuarias han crecido sustancialmente de 1990 a 2003, destacando las de arroz y maíz y de productos pecuarios como carnes de bovino y de aves y productos lácteos. Hay dos variables que han influido en el crecimiento de las importaciones agropecuarias de Honduras: el bajo crecimiento de la producción agropecuaria nacional, que puede deberse a las reducciones arancelarias posteriores a las reformas de ajuste estructural de 1990 y a los efectos del impacto de desastres naturales, tanto de sequía como de inundaciones; y en segundo lugar, el crecimiento en la demanda de alimentos para el

consumo humano y animal (es el caso de la industria avícola, que demanda grandes cantidades de granos básicos).

> **Integración<sup>25</sup>**

En lo que se refiere a integración económica, el sector rural no se ve beneficiado tanto como podría, debido a que el país está mucho más integrado con el resto del mundo que con los países Centroamericanos. En el año 2002 alrededor del 21 por ciento de las exportaciones de Honduras se dirigieron a los países del Mercado Común Centroamericano y el 19 por ciento de las importaciones provenían de esa área. Las relaciones de comercio con Estados Unidos y los países de la Unión Europea son mucho más dinámicas. En 2002, las exportaciones hacia USA representaron el 51 por ciento del comercio total y las importaciones de bienes CIF el 41 por ciento.

> **Nivel de productividad**

El limitado desempeño del sector agrícola está relacionado a su bajo nivel de productividad. A nivel general de la economía, la eficiencia de capital en Honduras es casi la mitad de los patrones internacionales, que, normalmente, están en un rango entre 0.25-0.33. La productividad del capital cayó en la década de los 90 frente a la década anterior de 0.15 a 0.13. Con la reconstrucción de los daños ocasionados por el huracán Mitch esta relación se mantuvo ya que parte de la nueva inversión se orientó a reemplazar el capital destruido y en consecuencia, no contribuyó como producto adicional.

> **Política social**

Las inversiones del gobierno en términos de salud y educación no han sido significativas previo al huracán Mitch, siendo tan crítica la situación que en algunos casos ha disminuido en relación a los años anteriores (se ha disminuido el gasto por ciudadano en 1,7 por ciento), el comportamiento no compensa el promedio de crecimiento poblacional de 2,4 por ciento anual. (OPS, 2004)

Cuadro 7. Honduras: Gasto social en servicios sociales básicos  
En millones de Lempiras constantes de 1996

Sectores	1990	1993	1996	1998
Educación	830	1 288	972	886
Salud	347	488	572	435
Otros	245	206	137	73
Total general	1 422	1 982	1 681	1 394

Fuente: UNAT, Estudio sobre gastos en servicios sociales básicos

> **Tecnología y educación**

El bajo nivel productivo que se tiene en el país guarda una estrecha relación con el limitado uso de tecnologías modernas y con los bajos niveles de educación del trabajador hondureño. A pesar de la introducción de nuevas tecnologías en algunos sectores de mayor dinamismo, como la maquila y la acuicultura, la productividad promedio de las inversiones ha sido limitada. En Honduras, la productividad por tarea agrícola es la más baja de la región centroamericana, producto del escaso uso de riego y mecanización en tierras aptas para el cultivo, así como la falta de infraestructura productiva para reducir los costos de transacción.

<sup>25</sup> Tomado de Bustamante, B. y Falck, M. 2005.

En la zona rural las personas logran apenas 4,5 años en promedio de escolaridad formal y visitan un centro de asistencia medica 1,1 vez al año en promedio.

Cuadro 8. Honduras: Promedio de años de escolaridad según área

Area	1990	1999	2001
Rural	2,2	3,0	4,5
Urbana	5,9	6,7	8,1
Total Nacional	3,9	4,8	6,2

Fuente: Tomado de FAO/UNESCO 2004.

La formación media y superior que constituye la principal oferta de capital humano para el desarrollo del sector rural esta centrada en promover activismo y no en realizar una intervención a procesos con la adecuada planificación. Los centros educativos universitarios se encuentran en las ciudades y en general ubicados al interior de la T del desarrollo por lo cual limitan el acceso de la población rural debido a que los costos de transacción para acceder a ella son altos.

### > Salud

El sector salud en Honduras es el más descentralizado de los sectores a nivel nacional, posee una estructura ajena a la división política basada en características del territorio y las necesidades de la población. El gasto público total muestra una tendencia a la disminución, al pasar de 7,2 por ciento a 6,7 por ciento entre 1995 y 1999. El gasto total en salud per cápita mostró un descenso de 24,1 por ciento en ese mismo período. (OPS Honduras, 2004.)

Partiendo del pensamiento de ciudadanía social de Marshall, el cual se refiere a que para alcanzar un verdadero empoderamiento ciudadano y ejercer las facultades que el Estado brinda, es necesario que la población se sirva de las estructuras en las cuales debe creer, en Honduras la socioeconomía descrita en los párrafos anteriores nos invita a preguntarnos ¿Es posible construir y gozar de una ciudadanía social activa en el entorno socioeconómico actual? Basado en lo anterior se puede concluir que: Honduras presenta una agudización de la pobreza y un aceleramiento de las migraciones. El dinamismo de la economía sigue registrando volatilidad y una reducción fuerte del aporte del sector primario al PIB y la Balanza de Pagos. El acceso a servicios básicos es altamente limitado para los habitantes rurales, los términos de intercambio urbano rural se han visto afectados por la baja en la productividad. La formación de capital humano no puede dar cuenta del «cambio en los perfiles de calificación del trabajo en el marco de la globalización de los mercados y la internacionalización de las actividades económicas.»<sup>26</sup> Debido a estas limitaciones, las oportunidades que brinda la socioeconomía del sector rural en Honduras para la práctica de la ciudadanía social, desvelan la necesidad de promover tres elementos principales:

- > La promoción de una política que revierta el sesgo de inversión en bienes públicos que actualmente existe hacia los espacios urbanos y la T del desarrollo, y que tome cuenta de las condiciones de acceso a bienes públicos y activos productivos que requiere el sector rural para gestar procesos de desarrollo económico local.
- > Una promoción activa y positiva de la importancia del sector a nivel de decisores y formuladores que trascienda a la sociedad en su conjunto y permita revertir el marcado «desprecio a lo rural» incentivando la imagen rural en sus múltiples dimensiones y facetas.

<sup>26</sup> Tomado del artículo "Latinoamérica en el mundo de la economía globalizada" de Hartmut Sangmeister contenida en la revista de FES Actual de agosto 2004.

- > La definición de una estrategia de potencialización de las capacidades del capital social que existe en los territorios rurales.

Estos tres elementos son indicativos de la necesidad de lograr que las normativas que priorizan lo rural focalicen sus intervenciones en aquellos conductores del crecimiento que privilegian en forma armónica el acceso a activos y sus relaciones con las estructuras (instituciones no solamente de gobierno) y las políticas (no solamente agrícolas). En ese sentido se analiza a seguir el tema de acceso a activos como un factor prioritario para identificar los conductores del desarrollo de los territorios rurales.

#### b.- Acceso a activos

El acceso a activos tiene una relación directa con la equidad y guarda una estrecha conexión con el enfoque de medios de vida (MdV) planteado por varias organizaciones a nivel internacional. Esto es debido a que proporciona una vía para mejorar la identificación, valoración, implementación y evaluación de los programas y estrategias de desarrollo de manera que éstos respondan en mayor grado a las prioridades de las poblaciones, la inequidad y que contribuyan a mejorar la definición de las políticas. Sus principales características son:

- > Es un enfoque **no sectorial** y aplicable a cualquier área geográfica o grupo social, lo cual lo identifica como una herramienta para analizar los aspectos de la construcción de la ciudadanía social en espacio rural.
- > Reconoce las **múltiples influencias** ejercidas sobre las sociedades, y tratan de entender las relaciones entre todas estas influencias y su impacto en conjunto en los medios de vida. Este aspecto garantiza evaluar en forma integral el impacto de las reformas planteado como uno de los temas centrales de este trabajo.
- > Considera la existencia de **múltiples actores** (desde el sector privado hasta los ministros a nivel nacional, desde las organizaciones a nivel comunitario hasta los órganos gubernamentales descentralizados de reciente creación). (Falck, 2005c)

#### Recuadro 4 Medios de vida sostenibles

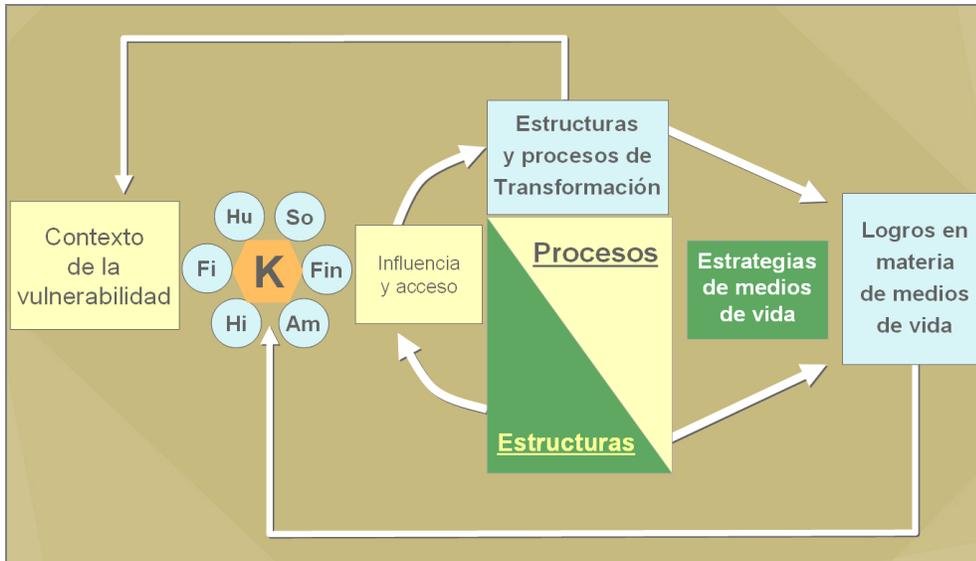
«Un Medio de Vida comprende las posibilidades, activos (que incluyen recursos tanto materiales como sociales) y actividades necesarias para ganarse la vida. Es sostenible cuando puede soportar tensiones y choques y al mismo tiempo puede recuperarse de los mismos. A la vez que es capaz de mantener y mejorar sus posibilidades y activos, tanto en el presente como de cara al futuro, sin dañar la base de recursos naturales existente.» (DFID, 1999)

*«El punto de partida de este enfoque es el contexto de vulnerabilidad, que encuadra el entorno externo en el que se encuentran los hogares. Este contexto incluye tendencias críticas (cambios en los indicadores económicos y recursos naturales), choques (desastres naturales) y cambios temporales (cosechas, empleo, precios). Los cambios externos e internos sobre los cuales los hogares tienen un control limitado o inexistente influyen en su actividad y en la toma de decisiones e inclusive en el uso y gestión de los capitales. En este sentido, un hogar requiere de una amplia gama de activos para lograr resultados positivos en materia de MdV. No existe una única categoría de activos que por sí misma baste para alcanzar los múltiples y variados objetivos que persiguen los hogares, especialmente en el caso de los hogares de bajos recursos (DFID, 1999; Turton, 2000).»*

*Dentro de su marco se identifican cinco categorías de activos principales o tipos de capital sobre lo que se fundan los MdV: el natural, físico, financiero, humano y social. Este marco señala los aspectos que influyen en el acceso a los activos, las estrategias de sobrevivencia y la situación de*

*vulnerabilidad. Las instituciones están constituidas por diversos actores en distintos niveles. El resultado de la medición de vida, positivo o negativo, está relacionado con aspectos que consideran desde los cambios en los ingresos o activos hasta el empoderamiento y dignidad» (Sanders, 2004).*

Debido a las características básicas de este enfoque los MdV, son pertinentes en el marco del presente trabajo ya que permite relacionar políticas con el acceso a activos en el marco de la construcción de la ciudadanía social en el contexto rural. Esquemáticamente las relaciones se muestran a continuación.



Fuente: Tomado y adaptado de DFID, 1999.

Gráfico 4. Enfoque de medios de vida sostenibles, 2004.

Con el fin de lograr analizar el enfoque en función de los activos se describe a continuación un resumen no exhaustivo del acceso a activos con que cuenta el sector rural.

#### > **Capital Humano**

La importancia demográfica del sector ha sido planteada anteriormente destacando que uno de cada dos hondureños vive en el sector y que la mitad de ellos son mujeres, su educación se circunscribe a pocos años de escolaridad (4,5 en promedio) y el tamaño promedio de las familias rurales es 5.3 miembros (INE, 2003).

Por otra parte, los ingresos de los grupos de personas que no poseen una parcela de tierra de su propiedad son superiores a los de los demás estratos de ingreso, con excepción de los grupos caracterizados como “ingresos mayores”. La explicación de este hecho es que la rentabilidad relativa de la agricultura con respecto a fuentes de ingreso no-agrícolas disminuyó, además, los hogares rurales sin tierra tienen más activos humanos dispuestos a ingresar a los mercados laborales de remuneraciones medias y altas, o para dedicarse a actividades por cuenta propia que, por lo general, tienen una rentabilidad superior a la de la agricultura y pertenecen al sector informal.

> **Capital Social**

El dinamismo del capital social en el entorno rural es altamente significativo especialmente en el post Mitch, donde la falta de respuesta gubernamental detonó procesos de organización alrededor de temas básicos, destacando lo siguiente: de acuerdo a datos del Grupo Consultivo y la OPS en el 2003 existían 4,233 juntas de agua organizadas. Por otro lado, en el marco del proceso de descentralización y con el objetivo de lograr mayores y mejores oportunidades de acceder a fondos a nivel central los municipios (en su mayoría los más pobres y de menor peso demográfico) se han organizado en mancomunidades, destacando que actualmente existen 54 legalmente constituidas.

Destaca también, que la gestión de políticas que busca fortalecer el tema ambiental en el marco local ha logrado promover la consolidación de más de 250 Unidades Municipales Ambientales (UMAs), que aunque no todas cuentan con la preparación técnica requerida, apoyan de forma conjunta con la población, los aspectos relativos a conservación y manejo de recursos. También se han logrado avances en el tema de descentralización en los sectores de salud y educación, destacando en este último los padres de familia, alumnos y docentes que conforman las Asociaciones de Desarrollo Educativo Local, ADEL, las que cumplen con funciones de generar eficiencia, equidad y sostenibilidad a los programas y proyectos educativos de los centros, jugando igualmente un rol activo en la administración de los centros educativos básicos.

> **Capital Financiero**

La situación rural en Honduras, en términos de financiamiento, se caracteriza por una fuerte descapitalización y un limitado acceso (Roulliard, 1995). Aun cuando se han promovido nuevas iniciativas financieras (ya sea mediante leyes aprobadas por el Gobierno o con el apoyo financiero de proyectos internacionales) la oferta de servicios financieros especialmente crédito al sector rural no ha sido suficiente. Según datos de Falck *et al* los sistemas financieros alternativos rurales empiezan a crearse después de la promulgación de la ley de modernización agrícola (año 1992) pero el mayor número de sistemas son creados después del paso del huracán Mitch (de los SIFAR inventariados en el año 2000 el 41 por ciento fueron creados después de la LMDSA y el 58 por ciento post Mitch). A pesar de este ambiente favorable en el país según datos del INE 2001 los productores con menor cantidad de tierra (unidades menores a 5 Ha.) son los que menos acceso a crédito tienen (2,2 por ciento del total de unidades) y para el año 2002 según datos del Banco Central el sistema financiero formal destinó únicamente el 7,8 por ciento de sus fondos a financiar actividades agropecuarias.

Desde los cincuenta hasta los ochentas los bancos desarrollaron programas de financiamiento subsidiados para rubros específicos en el sector rural (Pommier, 1995), principalmente para agroexportación y ganadería (Wattel et al, 1994). Esto evidencia que los bancos comerciales no lograron llegar con servicios financieros a las comunidades rurales marginales, ubicadas normalmente fuera de la T del desarrollo (Triguero, 2002). Según datos del INE en la Encuesta Agrícola Nacional del 2000/2001 únicamente el 3,4 por ciento de un total de 471 732 explotaciones a nivel nacional tuvieron algún tipo de crédito (Cuadro 5).

De la cantidad de productores que recibieron crédito el 13,2 por ciento provenía de BANADESA, 6,2 por ciento de proyectos de desarrollo, 9,8 por ciento de cooperativas, 20,6 por ciento de OPD/ONG, 24,4 por ciento de otros bancos, 7,2 por ciento de particulares y 18,6 por ciento de otras fuentes (INE, 2001).

Cuadro 9. Número de explotaciones por destino del crédito agropecuario, según tamaño de la explotación.

Tamaño de explotación (Ha.)	Total explotaciones Nacional	Explotaciones con crédito	Destino del crédito agropecuario					Explotaciones sin crédito
			Agricultura	Ganadería	Maquinaria	Infraes	Otros	
Total	471 732	16 064	11 159	1 469	224	487	2 725	455 668
< 5	391 198	8 581	5 715	298	224	194	2 150	382 557
De 5 < 10	36 736	1 485	1 190	132	---	---	162	35 251
De 10 < 20	19 331	1 294	858	252	---	49	135	18 037
De 20 < 50	18 689	1 974	1 383	175	---	244	171	16 715
De 50 y más	5 838	2 731	2 012	612	---	---	107	3 107

Fuente: Encuesta Agrícola Nacional 2000/2001

Como lo demuestran las cifras del cuadro anterior las explotaciones con algún tipo de crédito son muy pocas y la mayoría de los fondos solicitados son usados para el desarrollo de actividades agrícolas. Las unidades menores a 5 Ha. son las que menos crédito tienen (2,2 por ciento) y las explotaciones mayores a 50 Ha. son las de mayor participación en el sector financiero (el 47 por ciento tienen créditos).

El financiamiento informal es otorgado por prestamistas, comerciantes, proveedores de insumos, amigos y familiares, los que en muchos casos representan la única fuente para los pobladores rurales y esto se debe a que los montos solicitados son bajos, requieren plazos cortos y la aprobación es rápida. El crédito informal se caracteriza por altas tasas de interés (el rango oscila entre 5-20 por ciento mensual) y contrario a lo que se creía esta no representa una limitante para acceder a los fondos. Lo anterior permite argumentar que los pobres están dispuestos a pagar por la facilidad de acceso y conveniencia (Otero y Rhyne, 1998).

Un hecho fundamental en el financiamiento al sector rural es la aprobación en abril de 1992 de la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (Decreto 31-92) que en sus artículos N° 43 y 44 hace explícita la creación de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito. En esa misma década varios proyectos, principalmente aquellos financiados por la Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental (FIDA), basados en dicha ley, comienzan a promover la creación y funcionamiento de cajas rurales que se constituyen en formas operativas diversas.

En un estudio realizado en el año 2000<sup>27</sup> los principales resultados encontrados a nivel nacional destacan la existencia comprobada de 3319 Sistemas financieros alternativos rurales (SIFAR), las instituciones promotoras de los servicios financieros son 45 (siendo las de mayor presencia la ONILH con 1441<sup>28</sup> sistemas, PRAF con 426 y FUNDER con 260<sup>29</sup>),

<sup>27</sup> Sistemas financieros rurales: inventario, sistematización y tipificación, enero-junio 2000.

<sup>28</sup> En la actualidad solo están funcionando 1200 de los 1441 sistemas. Con el Programa Nuestras Raíces financiado con fondos del Banco Mundial canalizados por medio del FHIS se han creado 3400 nuevos sistemas entre los años 2001 y 2002, pero no están brindando ningún tipo de servicio, solamente se fundaron.

<sup>29</sup> En la actualidad solo están funcionando 217 de los 260 sistemas. Con fondos de la Unión Europea canalizados por medio del PRAAC se han creado 115 nuevos sistemas en el año 2003, activos todos.

se encontraron 9 diferentes tipos de sistemas o formas organizativas (siendo las predominantes las cajas rurales con 63,0 por ciento y los bancos comunales con 29,0 por ciento). Con respecto al capital inicial de trabajo, el promedio fue de L. 4 196,00. La mayoría (57,8 por ciento) fueron creadas después de Mitch (1999). Los departamentos con mayor número de sistemas fueron Intibucá (700), Francisco Morazán (554), La Paz (451), Lempira (284) y Santa Bárbara (247) (Falck et al 2000).

#### Recuadro 5

##### Resumen de la evolución de las condonaciones en el marco de la definición de políticas en Honduras

El sistema financiero hondureño registra una crisis después del Huracán Mitch originada en las bajas recuperaciones de los créditos derivadas de las cuantiosas pérdidas en el sector agropecuario. Es representativo que el 20,7 por ciento de la cartera crediticia del sistema formal es agropecuaria. El porcentaje de mora evolucionó de 17 por ciento en 1998 a 23,7 por ciento en 1999.

En función de esa problemática y teniendo en cuenta la base primaria de la economía y la necesidad de su reactivación, el Estado desarrolla mecanismos de alivio de deuda (principalmente al sector agropecuario) que incluyen:

- > Alivio de tasas de interés para la reactivación y readecuación de créditos vencidos y no vencidos.
- > Alivio de capital adeudado.
- > Garantía de préstamos.
- > Establecimiento de una línea de crédito en BANADESA.
- > Emisión de bonos por FONAPROVI.
- > Constitución de un fideicomiso de café.
- > Descuento sobre valor nominal de los créditos adquiridos.

Todas esas modalidades, en mayor o menor grado, quedan normadas por los Decretos: 28-2000, 32-2001, 81-2002 y 68-2003. Todos orientados a aliviar la deuda y reactivar el sector. «Se observa claramente que en los cuatro decretos analizados los bancos han jugado un papel fundamental en el funcionamiento de los mecanismos, ya que tienen un amplio poder para determinar que productores se beneficiaran ... Además muchos prestatarios tendrán problemas para obtener nuevos préstamos».

Ya en el 2002 se registra una reducción de 66 por ciento en el volumen de nuevos préstamos brindados por la banca formal. De acuerdo a los datos analizados por Velasteguí los mayores beneficiarios de los decretos legislativos son productores que tienen acceso a la banca lo cual coloca a los pequeños productores del agro fuera de estos beneficios.

Basado en Velasteguí, M. «Deuda Agropecuaria en el sistema financiero formal: situación actual y perspectivas de solución en Honduras». 2003.

#### > **Capital Físico**

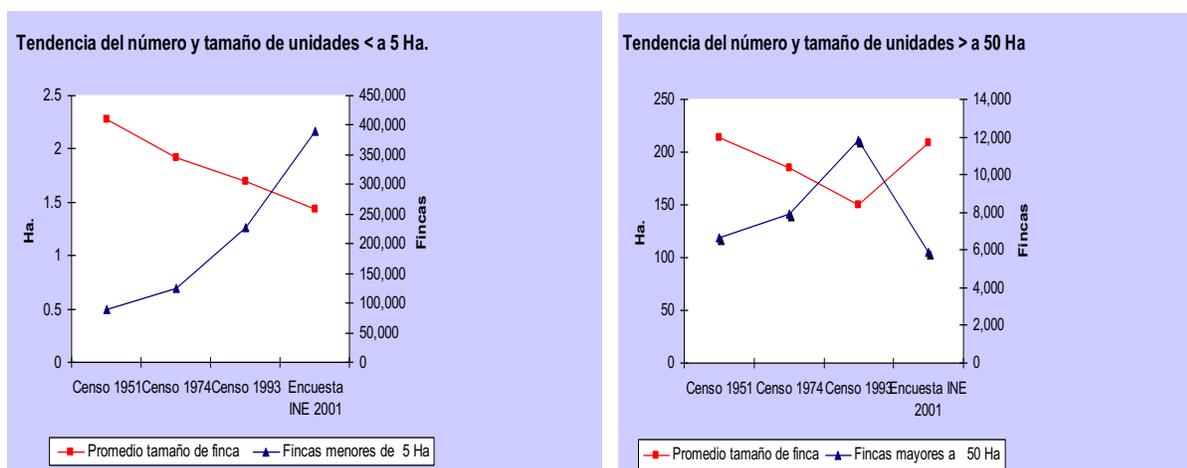
El principal activo físico a nivel rural es la tierra, según datos de la Encuesta Agrícola Nacional 2000/2001, en todo el territorio nacional (11,2 millones de hectáreas) solo 3,7 son de uso agrícola y de éstas el 33,2 por ciento se encuentra en manos de 5866 productores diseminados por todo el país; cifra alarmante si se compara con el hecho de que el 15,3 por ciento de la tierra agrícola está dividida entre 390 724 familias, indicando esto que el sector rural se encuentra altamente atomizado en pequeñas unidades productivas. (Cuadro 6). Paralelamente, solamente alrededor de un quinto de las tierras con potencial de irrigación cuentan con sistemas que garanticen su uso apropiado y en su mayoría se encuentran ubicadas en la T del desarrollo. (Detalle en PNUD, 2000).

Cuadro No. 10. Número de explotaciones y superficie en Has. según estrato a nivel nacional

Estrato	Censo 1952		Censo 1974		Censo 1993		Encuesta INE 2001	
	Nº. Unidades	Superficie	Nº. Unidades	Superficie	Nº. Unidades	Superficie	Nº. Unidades	Superficie
<5	89 011	202 232	124 781	238 993	227 661	386 211	390 724	563 242
5 > 10	28 092	201 554	28 264	201 274	34 930	247 068	36 736	473 495
10 > 20	18 620	259 213	19 220	268 145	22 775	315 611	19 717	559 319
20 > 50	13 752	417 317	15 170	461 216	19 996	615 986	18 689	872 524
50>	6 660	1 427 088	7 906	1 460 231	11 837	1 772 204	5 866	1 224 332
Total	156 135	2 507 404	195 341	2 629 859	317 199	3 337 080	471 732	3 692 912
Porcentajes								
<5	57,0	8,1	63,9	9,1	71,8	11,6	82,9	15,3
5 > 10	18,0	8,0	14,5	7,7	11,0	7,4	7,8	12,8
10 > 20	12,0	10,3	9,8	10,2	7,2	9,4	4,2	15,1
20 > 50	8,8	16,6	7,8	17,5	6,3	18,5	3,9	23,6
50>	4,2	57,0	4,0	55,5	3,7	53,1	1,2	33,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 1952, 1974, 1993 y Encuesta Agrícola Nacional 2000/2001.

Si se comparan los datos del Censo Nacional Agropecuario de 1952, 1974, 1993 y la Encuesta Nacional del 2001 es evidente que mientras el número de explotaciones menores a 5 Ha, se ha incrementado; el promedio de tierra por unidad es menor y, por otro lado, el número de explotaciones mayores a 50 Ha. se ha disminuido, pero el promedio de tierra por unidad es mayor, lo cual indica que las pequeñas unidades se están fragmentando y las grandes unidades están tendiendo a desaparecer pero están concentrando mayor proporción de superficie territorial, (Gráfico 5).



Fuente: Elaboración propia Carrera DSEA con base en datos de Censos Nacionales Agropecuarios e INE.

Gráfico 5. Cambios en el tamaño y número de explotaciones en fincas < 5 y > 50 Ha.

La cobertura catastral ha abarcado solamente a ocho departamentos del país<sup>30</sup> (Santa Bárbara, Copán, La Paz, Cortés, El Paraíso, Comayagua, Yoro y Atlántida) habiendo sido catastrados por el Proyecto de Titulación de Tierras (PTT) del Gobierno; pero la información disponible corresponde a finales de los ochentas y ya está desactualizada. El Proyecto PATH (Programa Administrativo de Tierras de Honduras, antes PAAR) esta

<sup>30</sup> No todos los municipios de los 8 departamentos fueron catastrados.

retomando dicha información actualizando los datos ya existentes, ampliando la cobertura a otros municipios e incluyendo esta vez al departamento de Francisco Morazán.

La falta de seguridad en la tenencia de la tierra continúa siendo uno de los problemas más complejos en el agro hondureño: se estima que aún faltan por titular aproximadamente 1,5 millones de hectáreas de tierras nacionales y ejidales de uso agrícola y ganadera. La falta de títulos definitivos de propiedad ha cerrado las vías de acceso al crédito, ha dado origen a conflictos agrarios, ha debilitado la propiedad privada en el sector rural y ha desestimado la inversión en el agro (FAO, 2001)

De la totalidad de la superficie nacional, solamente el 62,5 por ciento cuenta con dominio pleno (2 308 534 Ha.). De las explotaciones menores a 5 Ha. el 57, 2 por ciento (322 401 Ha.) están bajo dominio pleno y el 6,3 por ciento de esta superficie esta titulada por el Instituto Nacional Agrario (INE 2001).

Según cifras del Banco Mundial, aproximadamente 80 por ciento de las mejores tierras cultivables están dedicadas a pastos naturales en las grandes explotaciones. De los 4 millones de hectáreas de terreno dedicadas a fines agropecuario, más del 50 por ciento están siendo utilizadas para la ganadería extensiva y se encuentran en los valles más fértiles del país. Se ha detectado que sólo el 20 por ciento de las tierras planas de los ganaderos con más de 200 hectáreas son utilizadas para cultivos y, además, mantienen una carga animal de sólo una cabeza por hectárea de pasto.

El 68,1 por ciento de los clientes del servicio de energía eléctrica estaban ubicados en el área urbana, y el 31,9 por ciento en la zona rural. Según los datos de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) del año 2000, el índice de cobertura nacional era de 54,9 por ciento (661,973 abonados) del cual el 78,3 por ciento (450,671) vivían en el área urbana y el 33,5 por ciento (221,302) en las zonas rurales. Esta distribución denota que el 21,7 por ciento de la vivienda urbana, y el 66.48 por ciento de la vivienda rural en el ámbito nacional no contaban con servicio eléctrico. (BUNCA-CA: 2002) Paralelamente, el acceso a agua potable se presenta en alrededor del 80 por ciento de la población rural en comparación con más de 90 por ciento en las áreas urbanas.

### > **Capital Ambiental**<sup>31</sup>

Como se ha planteado Honduras presenta la mayor variabilidad en el perfil territorial de la región centroamericana lo cual induce a una fragmentación en la ocupación del territorio y la constitución de una diversidad de regiones agrarias. Paralelamente, la recurrencia de fenómenos naturales en la región y el país se ha acentuado en las últimas décadas y ello ha afectado la estabilidad del sector rural incrementando la vulnerabilidad social, ambiental y las migraciones.

Pese a que la disponibilidad de recursos naturales es abundante, el uso y administración de los mismos no reúnen condiciones de sostenibilidad. De acuerdo con los datos de la Encuesta Agrícola Nacional 2000/2001, de las 11.2 millones de hectáreas de extensión territorial con que cuenta el país, 2.7 millones (33 por ciento) se destinaron a usos agrícolas y la diferencia de 7.5 millones (67 por ciento) a uso forestal.

<sup>31</sup> Tomado de Falck, M. y Bustamante, B. 2005.

Existe una alta dedicación de la superficie utilizada en actividades ganaderas. En el año 2001 la distribución de la superficie utilizada para actividades agrícolas de acuerdo a su uso fue de 13,9 por ciento (513,761 Has.) dedicadas a cultivos anuales o temporales; 11,9 por ciento a cultivos permanentes; a pastos o actividades agropecuarias se destinó el 49,8 por ciento (1,833,722 Has.); y la diferencia de 24,4 por ciento (900,975 Has.) a otros usos (12,5 por ciento a guamiles, 7,9 por ciento a bosques; 2,8 por ciento en descanso y el 1,2 por ciento a otros.)

En el sector forestal los bosques están distribuidos en cuatro ecosistemas: bosque pinar, bosque latifoliado, bosque nubloso y bosque manglar. Los bosques de coníferas cubren un área de aproximadamente 25 000 Km<sup>2</sup> y los bosques latifoliados alrededor de 29 000 Km<sup>2</sup>. Existen 105 áreas protegidas y de vida silvestre que ocupan 2,6 millones de hectáreas que representan el 23,8 por ciento del territorio nacional y el 34 por ciento de las tierras de vocación forestal. Estas áreas están conformadas en un 65 por ciento de bosque latifoliado y 35 por ciento de pinares.

En cuanto al tema hídrico la renovación de 93 000 millones de mts<sup>3</sup> representa más de 10 veces la demanda potencial para riego, industria y uso doméstico, sin embargo la infraestructura para su aprovechamiento no existe. Las 18 cuencas generan esta renovación pero se presentan variaciones estacionales considerables que se traducen en dos fenómenos sociales críticos: sequías e inundaciones.

El acceso a activos en forma integral puede contribuir de manera significativa al fortalecimiento de la ciudadanía rural, sin embargo estas acciones deben estar encaminadas a promover el fortalecimiento de los conductores que fortalecen las capacidades rurales principales que son: inversiones en capital humano y social sumadas a intervenciones estratégicas en términos de acceso a activos financieros y físicos (tierra). Lo anterior pone en evidencia que el capital social juega un rol importante en el fortalecimiento de la ciudadanía y que no es únicamente la institucionalidad gubernamental burocrática la que puede jugar este rol.

En ese sentido el trabajo presenta un hallazgo sustantivo al demostrar que el capital social se transforma en otra «institución» que apoya y dinamiza la construcción tanto de los elementos civiles y políticos como de aquellos específicos rurales como el sistema educativo y los servicios sociales. No es por un acaso que la profundización del capital social rural desempeñe funciones de coordinación y gestión a escala económica y social.

Las reformas marcaron una abrupta apertura al sector rural y redujeron sustancialmente el paternalismo, ello indujo en forma no intencional a la formación de destrezas y estructuras orgánicas locales mucho más fuertes y articuladas que utilizan normativas o reglas de fácil entendimiento. Tal como afirma Flores y Rello (2002) “... han sobrevivido mucho mejor y hasta han progresado organizaciones que trabajan en regiones pobres y se orientan a la satisfacciones de las necesidades sociales de sus agremiados, mediante una estrategia menos riesgosa y dependiente del mercado y el crédito externo, que combina la producción de varios cultivos con proyectos productivos y sociales diversificados”. Por el otro lado es claro que este dinamismo organizacional no refleja la construcción de empresas sociales.

La siguiente sección profundiza y analiza el dinamismo de las instituciones en el sector rural como un factor conductor que potencia el desarrollo.

### c.- Institucionalidad

Tal como se ha referido anteriormente, las políticas demuestran un «retorno a lo rural». Aún así, es evidente que el nivel de acceso a activos a nivel rural tiene un rezago tan grande en relación a las condiciones urbanas, que ello marca un reto a nivel de políticas, pero también demanda la necesidad de construir una institucionalidad acorde a la situación rural. Un marco institucional que permita el desarrollo de procesos políticos, económicos y sociales, tomando en consideración la participación de los distintos sectores de la sociedad rural es necesario para pasar de ejercer la ciudadanía formal a la ciudadanía sustantiva.

Los principales elementos y cambios de la institucionalidad que han influido en el desarrollo del sector rural en los últimos años son:

- > Una reducción considerable del Estado que en el caso rural ha implicado la reducción de la asistencia técnica y sobretodo, un marcado nivel de desatención a la conectividad rural que es un factor fundamental para el desarrollo económico del sector.
- > Una proliferación de asistencia y cooperación al desarrollo que se refleja en una cartera sustancial de proyectos a nivel de PRONADERS (16 proyectos<sup>32</sup> con cobertura en los 70 municipios mas pobres del país y con fondos por alrededor de 411 millones de Lempiras), pero también una considerable magnitud de intervenciones que en términos de cuencas se encuentran adscritas a SETCO y la SERNA.
- > Las ONGs han detonado un proceso de asistencia a nivel local que determina un conjunto de iniciativas vinculadas principalmente a: apoyo a la investigación local, conservación de suelos, microempresas, servicios financieros rurales, fortalecimiento organizativo y otros (Ver anexo No.1).
- > Un sector privado caracterizado por ser un grupo de poder y presión fuerte a los niveles de decisión y que profundiza la focalización de subsidios por medio de las condonaciones (se han aprobado 5 decretos de condonación al sector agrícola, ver anexo No.2).
- > Una mayor organización de la sociedad civil a nivel central pero con serias limitaciones para lograr profundizar con sus estructuras el territorio rural (La ERP fue formulada en un amplio proceso de participación de la sociedad civil hondureña concertada con .

En ese marco donde convergen Estado, cooperación, ONGs, sociedad civil y sector privado. La sociedad rural construye un tejido institucional centrado en las condiciones imperantes en su contexto inmediato, que normalmente es el municipio, destacando en su institucionalidad local los siguientes actores: los gobiernos locales y todos los comités que en el marco de la descentralización se promueven<sup>33</sup>, las juntas de agua, las organizaciones de padres de familia de los estudiantes de las escuelas, los clubes deportivos, sistemas locales de financiamiento alternativo, grupos o asociaciones de productores, las iglesias conforman grupos específicos y finalmente, recientemente se han proliferado grupos de jóvenes.

En forma paralela a esa institucionalidad local y nacional, surge un conjunto de «nuevos actores» que juegan diversos roles en el espacio rural, entre ellos destacan los intermediarios que desde El Salvador generan esquemas de compra-venta que garantizan un financiamiento a la producción, los grupos de mancomunidades que ofrecen la oportunidad de potenciar acciones en pro del desarrollo y la incidencia política, las organizaciones de la sociedad civil como FOSDE, ASONOG, FONAC

<sup>32</sup> Dato a noviembre del 2005, fuente DINADERS.

<sup>33</sup> Comités de Desarrollo Local, Comités de Desarrollo Municipal, Comités de Desarrollo Agrícola, Comité Local de Prevención de Desastres, Oficina de Desarrollo Local y otros.

y otros, los Comités de la ERP que juegan un rol importante en la planificación regional de la estrategia y finalmente, un actor que actualmente juega un rol importante en la estabilidad de las zonas rurales son «las maras»<sup>34</sup>.

Dentro de ese contexto las instituciones (locales y nacionales) han respondido a las condiciones de inestabilidad derivadas del crecimiento volátil, la recurrencia de fenómenos naturales, las crisis políticas y la violencia. Por lo anterior la atención al sector no solamente no es armonizada, sino que se centra principalmente en atender las coyunturas.

Como se planteó a inicio de esta sección la abundancia en el marco institucional es notoria y determina el «retorno a lo rural» destacando como aspectos coincidentes los siguientes elementos centrales: reducción de la pobreza, desarrollo del sector productivo agroalimentario, reactivación económica, sostenibilidad ambiental y participación ciudadana. Pero ese conjunto de elementos para promover el desarrollo se encuentra con una visión gubernamental sectorial así: agricultura y ganadería-Secretaría de Agricultura y Ganadería, forestal-Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, ambiente y biodiversidad-Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, el tema de descentralización-Secretaría de Gobernación y Justicia, salud-Secretaría de Salud, educación-Secretaría de Educación y finalmente la reducción de la pobreza en el Ministerio de la Presidencia que no han logrado mecanismos de armonización. Por su parte la cooperación opera por medio de mesas sectoriales que compartamentalizan la realidad y la sociedad civil tiene que atender la presión de participar en estas estructuras con su correspondiente fragmentación y ello le dificulta encontrar la identidad con lo rural.

Ese mapa de actores y prioridades de política contrasta con las cinco áreas principales de la cooperación:

- > Sector agrícola ampliado mediante el enfoque SWAP,
- > Descentralización y municipalización mediante los programas y proyectos de diversos organismos destacando BID y Unión Europea,
- > Un intento de organizar el apoyo al sector rural por medio de PRONADERS que abandonó su inicial objetivo de normar y orientar para volverse en un ejecutor de programas.
- > Los programas en gestión integral de recursos hídricos desarrollados a gran escala por USAID, UE, BID, ASDI y otros.
- > La Estrategia de Reducción de la Pobreza que agrupa un volumen considerable de programas y proyectos.

Tal vez, el punto más importante para la ciudadanía sustantiva a nivel rural, es que ante un panorama de multiactores poco coordinado y sobretodo altamente fragmentado y disperso, se profundiza la corrupción y la duplicidad de acciones. En el post Mitch se organizan las mesas de donantes para tocar los temas de descentralización, ambiente, agricultura y forestal, y otras; el objetivo de las mismas era encontrar mecanismos de armonización para actuar en el territorio nacional, sin embargo por la importancia estratégica de la ERP estas mesas se amplían al Gobierno y la sociedad civil con el objetivo de garantizar una mejor coordinación. La gran debilidad de esta estrategia organizativa de la cooperación es que no permite potenciar los espacios locales y se

<sup>34</sup> Las maras son un término utilizado para definir aquella agrupación de personas (niños y jóvenes de ambos sexos) que se relacionan en las calles y que viven en torno a la violencia, donde se comparten vestimenta, música, formas de expresión y creación, que se reúnen habitualmente, que señalen segmentos de territorio como propio, que tengan señas o símbolos como medios de identificación y que se marquen el cuerpo con cicatrices o tatuajes. Que alteren el orden público y atenten contra las buenas costumbres y el decoro.

circunscribe al nivel central generando grandes distancias con los actores locales. Frente a ello, la única salida viable que encuentra la población, es organizar su ciudadanía sustantiva en torno a los temas de acceso a activos a nivel local. Dicha situación eso limita la construcción de la identidad nacional de las áreas rurales y lo que es aun más grave, fragmenta en varias visiones de ciudadanía sustantiva los distintos territorios.

Por otro lado destaca, que las políticas fundamentales para promover los derechos sociales están construidas sobre la base de diversas visiones y ello incide en la estructura de los sectores productivos y sus prácticas haciéndolos en su mayoría poco eficientes a nivel rural, pero también acentúa las inequidades haciendo los territorios rurales diferentes a los urbanos en términos de facilidades para promover la producción pero también registrando diferencias considerables entre las regiones agrarias.

#### **d. Aspectos políticos**

Un aspecto fundamental para profundizar el análisis de las diferenciaciones urbano-rurales es la política, reconociendo que el país tiene una práctica democrática reciente, ya que hasta 1980, Honduras vivió bajo regímenes militares autoritarios, que se alternaron con períodos de gobiernos civiles, a su vez electos o establecidos como resultado de transacciones políticas. Durante el Siglo XIX y la primera parte del Siglo XX, la vida institucional fue precaria, lo que afecto y dificultó su desarrollo económico y social. A pesar de estas circunstancias, Honduras no vivió el clima de violencia política que se vivió en otros países de la región.

Desde que se retomó los procesos democráticos en 1980, en Honduras ha habido seis elecciones, en las cuales, a pesar de la existencia de cinco partidos políticos, los veredictos han favorecido solamente a dos de ellos, el Partido Nacional y el Partido Liberal. Las primeras dos elecciones, realizadas en 1981 y 1985 fueron ganadas por el Partido Liberal a través de sus candidatos Roberto Suazo Cordova y José Simón Azcona. La siguiente elección, de 1989 fue ganada por Rafael Leonardo Callejas del Partido Nacional, evento político que se consolidó como el primer cambio de gobierno entre dos partidos políticos diferentes en este nuevo período democrático del país. En las elecciones subsiguientes, 1993 y 1997, el Partido Liberal regreso a tomar las riendas del país a través de los Presidentes Carlos Roberto Reina y Carlos Roberto Flores. La elección de este último en 1997, presenta un cambio en la historia política del país, ya que por primera vez se utilizan papeletas separadas para la elección de alcaldes. En el año 2001, el Partido Nacional vuelve a ganar la Presidencia de la República a través de su candidato Ricardo Maduro Joest.

En base a lo anterior, se observa que en estas seis elecciones presidenciales han existido solamente tres cambios o sucesiones de ascenso al poder por partidos políticos diferentes al anterior. Dichos cambios son los que se suscitan en los años 1989, 1993 y 2001. Dichos números llegan a concluir un índice de variabilidad de 0.50\*.

A pesar de que cada una de estas elecciones fueron ganadas por diferencias porcentuales significativas a nivel nacional, la variabilidad que ha existido entre cada uno de los municipios a nivel de votaciones por partido político no es similar. Las transiciones que se han tenido en dichas elecciones presidenciales, tampoco se toman como parámetro general para todos las municipalidades del país. La variabilidad que se ha tenido en estos municipios está marcada entre otros por tradiciones políticas seculares y por una ligera alternancia en los municipios más

importantes de Honduras, situación provocada por decisiones políticas importantes del consenso de elites dirigentes de los partidos políticos tradicionales.

Con el propósito de documentar esto, se han escogido un conjunto de municipios para poder realizar un análisis de dichas transiciones. Estos fueron escogidos en base a dos criterios. El primero, definiendo zonas que forman parte de la T del desarrollo y los que no forman de ella. El segundo criterio fue dado en base a la población total presente en dichos municipios. De esta manera se establecieron municipios de alta densidad poblacional y de baja densidad. Dichos municipios son presentados de acuerdo a la clasificación antes mencionada en los siguientes cuadros, en los que además se presentan las últimas seis elecciones presidenciales y de las dos elecciones a nivel del alcalde.

Cuadro 11. Comportamiento eleccionario en los municipios ubicados fuera de la T de Desarrollo

Territorio	Municipios de alta densidad poblacional <sup>1</sup>						1997	2001
	1981	1985	1989	1993	1997	2001		
	Presidenciales						Alcaldías	
<b>Nivel Nacional</b>	L	L	N	L	L	N	*	*
Santa Rosa de Copan	L	L	N	L	L	N	L	L
Danlí	L	L	L	L	L	L	L	L
La Paz	L	L	L	L	L	L	UD	N
Juticalpa	L	L	N	L	L	L	L	L
La Esperanza	L	L	L	N	L	N	L	N
Municipios de baja densidad poblacional <sup>2</sup>								
<b>Nivel Nacional</b>	L	L	N	L	L	N	*	*
Corquín	L	L	L	L	L	L	L	L
Yauyupe	L	L	L	L	L	L	L	L
Yamaranguila	N	N	N	N	N	N	N	N
San Esteban	L	L	N	L	L	L	N	L
Cabañas	N	N	N	N	N	N	L	N

Fuente: Tribunal Supremo Electoral, 2004

<sup>1</sup> Índice de variabilidad = 0.27 8 cambios en 30 elecciones <sup>2</sup> Índice de variabilidad = 0.07 2 cambios en 30 elecciones

Cuadro 12. Comportamiento eleccionario en los municipios ubicados dentro de la T de Desarrollo

Territorio	Municipios de alta densidad poblacional <sup>1</sup>						1997	2001
	1981	1985	1989	1993	1997	2001		
	Presidenciales						Alcaldías	
<b>Nivel Nacional</b>	L	L	N	L	L	N	*	*
Distrito Central	L	N	N	L	L	N	N	N
San Pedro Sula	L	L	N	L	L	N	L	N
El Progreso	L	L	L	L	L	N	L	N
Choluteca	L	N	N	L	L	N	L	N
La Ceiba	L	L	N	L	L	N	L	L
Municipios de baja densidad poblacional <sup>2</sup>								
<b>Nivel Nacional</b>	L	L	N	L	L	N	*	*
San Miguelito	L	L	L	N	L	N	N	N
Reitoca	L	L	L	L	L	L	L	N
Santa Ana Yusguare	L	L	N	L	L	N	L	N
La Libertad	L	L	N	L	L	L	N	L
San Manuel	L	L	L	L	L	N	L	N

Fuente: Tribunal Supremo Electoral, 2004

<sup>1</sup> Índice de variabilidad = 0.44 13 cambios en 30 elecciones <sup>2</sup> Índice de variabilidad = 0.30 9 cambios en 30 elecciones

De acuerdo a la información de los cuadros anteriores, se deduce que la variabilidad para la elección presidencial en los municipios de baja densidad fuera de la T de Desarrollo, los cuales en

teoría y práctica son lo que presentan mayores niveles de pobreza y menor atención por parte del gobierno central, son los que tienen un cambio menor (0.07). El grupo de municipios de alta densidad ubicados fuera de la T del Desarrollo, muestran un índice de variabilidad a nivel presidencial ligeramente mayor (0.27) en relación con los de baja densidad, aunque no provoca un cambio sustancial en lo que a alternancia en el poder se refiere.

Dicha alternancia en el poder por parte de los dos partidos políticos tradicionales se muestra mayor en aquellos municipios que están dentro de la T de Desarrollo. En este sentido, los municipios de baja densidad dentro de la T, muestran un índice de 0.30. Los municipios de alta densidad poblacional dentro de la T, muestran un índice de variabilidad a nivel presidencial de 0.44, el cual es el índice más alto en todo el país. Se destaca que la variabilidad tanto dentro como fuera de la T es mínima a excepción de aquellas regiones que presentan mayores niveles de pobreza votan de forma más tradicional<sup>35</sup>.

En síntesis como se ha planteado al inicio de esta sección las implicaciones de las reformas se traducen en transformaciones significativas del sector rural en los últimos años.

El ciudadano rural se enfrenta con las reformas a un nuevo contexto caracterizado por factores que limitan su ciudadanía en términos de reducir el financiamiento, la asistencia técnica y focalizar las inversiones de servicios básicos a nivel urbano.

Pero ese mismo contexto abre oportunidades a los temas productivos por el dinamismo derivado del comercio principalmente de productos no tradicionales; pero también es evidente que los productores de granos básicos están limitados debido a limitadas políticas tendientes a fortalecer sus niveles de competitividad y por otro lado las importaciones de granos marcan una competencia desfavorable hacia este tipo de productor.

Las cifras demuestran que el alto grado de migración hacia zonas urbanas y el extranjero genera en la ciudadanía rural un abandono de la mano de obra con mayor potencial que limita el desarrollo endógeno del sector y produce una marcada dependencia demográfica de las familias en función de las remesas.

Por otro lado el trabajo demuestra que las zonas pobres mas aisladas registran una tradición partidaria y que los centros urbanos debido a su mayor conectividad (principalmente aquellos dentro de la T del desarrollo) son mas sensibles a las campañas políticas.

Podemos concluir entonces que la ciudadanía social rural se fortalece no solo desde las estructuras gubernamentales sino también de iniciativas privadas y de la sociedad civil. Los datos evidencian que este dinamismo en las organizaciones locales no ha logrado revertir la focalización de las políticas y el sesgo urbano de las mismas, por la centralización de la toma de decisiones y el proceso de descentralización aun no ha logrado articular en forma efectiva las iniciativas de corte social-privado con aquellas de corte gubernamental.

En la búsqueda de soluciones alternativas se plantea en la sección siguiente un conjunto de estrategias basadas en experiencias concretas.

<sup>35</sup> A nivel de elecciones de Corporaciones, después de 1997, se demuestra que la alternancia en el poder es mayor y no necesariamente brindada por las elecciones a nivel de Presidente.



**Estrategias  
rurales**

---



### III. Estrategias rurales alternativas

Las secciones anteriores han centrado el análisis en los mecanismos y circunstancias que tenido efectos en la constitución de la ciudadanía social en el entorno rural, rescatando principalmente cuatro aspectos:

- > La diversidad rural combinada con el variable perfil territorial que tiene el país, organiza la sociedad rural en siete regiones agrarias, concentrando las mayores poblaciones, servicios y centros urbanos en la llamada T del desarrollo. Lo anterior define profundas diferenciaciones entre los espacios urbanos y rurales, dando lugar a la constitución de una ciudadanía social en el entorno rural centrada en la solución de problemas locales de acceso a activos productivos y bienes públicos.
- > La evidente volatilidad en el crecimiento, sumada a la alta vulnerabilidad que tiene el sector rural, hace que sus frágiles sistemas se vuelvan importantes para la sociedad en su conjunto y hace que en el post Mitch se de lo que se ha denominado un «retorno a lo rural». Sin embargo, este proceso dinámico de normativas, reformas y estrategias de corte rural tropieza con un sector enormemente rezagado en términos económicos, políticos y sociales que demanda cambiar la estructura desigual existente entre el sector rural y urbano.
- > La evolución de las políticas, acompañada de una fragmentación institucional a nivel de todos los actores que participan del desarrollo nacional, hace que el acceso a activos productivos y bienes públicos, conforme una socioeconomía e institucionalidad y fortalezca a su vez una ciudadanía social sustantiva en el entorno rural centrada en derechos sociales, pese a que las políticas imperantes definen el «retorno a lo rural».
- > La identidad del ciudadano rural con su entorno inmediato vía derechos sociales marca la necesidad de fortalecer por un lado, los procesos de identidad nacional y, por otro, lograr un régimen de bienestar que ayude a desarrollar arreglos institucionales adaptados en función de las relaciones del Estado, el mercado y las familias rurales, considerando como pilares fundamentales la reducción de las inequidades y la búsqueda de oportunidades de generación de empleo productivo.

Los aspectos planteados hacen referencia a la necesidad de construir una nueva ciudadanía que aborde el tema del enfoque rural desde una perspectiva amplia, que incluya las interrelaciones básicas entre los pilares del desarrollo humano (equidad, seguridad humana, participación, crecimiento económico y sostenibilidad) y, sobretodo, que rescate sus interrelaciones. En las siguientes secciones se analizará la ciudadanía social en el entorno rural desde una nueva perspectiva, lo cual permite la formulación de estrategias para su consolidación. Luego se destaca como articular capital social para habilitarlo en la gestión territorial para aprovechar oportunidades para la consolidación de la ciudadanía social en el sector rural.

#### 3.1. Ciudadanía social en el entorno rural: una nueva forma de abordar el enfoque rural

El retorno a lo rural en términos de políticas abre una ventana de oportunidad para construir un abordaje del desarrollo del sector desde la perspectiva de ciudadanía social, donde se fusione adecuadamente la identidad territorial aceptando las separaciones funcionales estratégicas entre las esferas productiva-privada, estatal y de sociedad civil y destacando sus posibilidades de interacción. Esta nueva visión debe apuntalar a encontrar la justificación de transitar de la visión tradicional rural a una ampliada, integradora y sobretodo que amplié las capacidades para generar el cambio.

Ante este concepto de ciudadanía surgen también algunas consideraciones previas a la construcción práctica de las estrategias que incluyen la ampliación de las nuevas destrezas ciudadanas. Estas permiten que los actores desarrollen mecanismos que no solamente elevan sus capacidades de producción para generar el cambio incluyendo principalmente destrezas y habilidades productivas, sino que garantizan su incorporación al mundo actual donde las asimetrías de información también inciden en la inequidad y diferenciación social.

**Recuadro 6**  
**Capacidad humana**

*“...es importante recalcar también el papel instrumental de la expansión de la capacidad para generar el cambio social (e ir también más allá del cambio económico). La capacidad no sólo es un instrumento de la producción económica (a lo que suele referirse la perspectiva del capital humano) sino también del desarrollo social.”*

Amartya Sen, 2004. Capital humano y capacidad humana

Lo anterior demanda la construcción de instituciones y políticas que acepten que el Estado debe concentrarse en roles estratégicos y conviene implementar un diseño institucional con alta capacidad gerencial que le permita enfrentar los retos de la pobreza, la inequidad y el crecimiento económico.

Este primer planteamiento para construir estrategias que permitan consolidar la ciudadanía social en el entorno rural busca transitar hacia un enfoque innovador en las políticas públicas hacia ese sector que incluyan de forma integral, una recomposición de la visión de «desprecio a lo rural» que existe y amplíe las visiones tradicionales. Ese planteamiento debe partir de los aspectos centrales de «el nuevo sector rural» considerando sus particularidades y destacando sus potenciales y desafíos.

En tal sentido, estas estrategias deben de buscar la construcción de una ciudadanía rural basada en el enfoque territorial, que reconozca las relaciones urbano-rurales. Que base su construcción en una nueva estructura social donde las migraciones, el rol de las etnias, la alta participación de los jóvenes y principalmente la redefinición de los roles del género marcan nuevas condiciones a los temas de generación de empleo, diversificación productiva, gestión política y sobretodo, a la dinámica de las organizaciones de corte local (capital social local). Estrategias que propician el acceso por parte de los habitantes a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes.

Por otra parte, este nuevo enfoque tiende a transitar hacia el desarrollo de un mercado de servicios que potencie las capacidades rurales y abandone los tradicionales mitos sobre el crédito, la tasa de interés, el rol de los intermediarios y otros. Particularmente, toma importancia la necesidad de promover un empoderamiento sobre capacidades de negociación y concertación, debido a que el sesgo anti-rural, no solamente castigó al sector vía precios, empleo y acceso a bienes, sino que debilitó las posibilidades de lograr retomar las áreas rurales como sujetos de su desarrollo. En este sentido, se debe de buscar el desarrollo e políticas públicas sociales que afectan la distribución de las oportunidades básicas de los ciudadanos, la mejora de su calidad de vida y su bienestar personal.

La siguiente tabla resume los enfoques innovadores que debe incorporar la nueva estrategia para la consolidación de la ciudadanía social rural y plantea las bases de la dicotomía del enfoque tradicional con la propuesta planteada.

Tabla 1. Enfoque innovador para la definición de políticas públicas de corte rural

Enfoque tradicional	Justificación de la transición hacia un enfoque innovador	Nuevo enfoque de corte rural
<b>Lo rural es generalizable</b>	La variabilidad del perfil territorial y la constitución de las regiones agrarias indican claramente que el sector no es homogéneo en sus condiciones políticas, sociales y económicas.	<b>Territorialidad rural</b> Reconociendo en ello que existen zonas favorables y zonas marginales y también que las relaciones entre ambas pueden detonar procesos de desarrollo.
<b>Lo rural es agricultura</b>	La realidad del sector rural y sus aportes a la economía demuestran claramente que el sector tiene un fuerte peso primario, pero que las actividades no agrícolas registran importancia.	<b>Sector rural pluriactivo</b> Esta forma de abordar la realidad rural permite que los agentes del desarrollado vinculados a otros sectores puedan ampliar sus acciones y asimismo, garantiza mejorar condiciones de empleo.
<b>La zona rural requiere subsidios y transferencias</b>	Las últimas décadas han demostrado que focalizar subsidios y generar trasferencias directas al sector rural no ha logrado mejorar los medios de vida.	El sector para su desarrollo requiere <b>inversiones en bienes públicos</b> que garanticen la dinamización de los territorios.
<b>En la zona rural el desarrollo depende de tener tasas bajas de interés y crédito.</b>	La revisión del desempeño del mercado de servicios financieros rurales ha determinado que más allá de créditos baratos el sector requiere una capitalización que incluya financiamiento y conocimientos que garanticen fortalecer las unidades sociales presentes en él.	<b>Activar el mercado de servicios financieros rurales</b> implica considerar elementos para su profundización y además, diversificar productos y servicios adaptados a las condiciones de la zona.
<b>Los servicios a la producción deben ser facilitados para el desarrollo del sector.</b>	La realidad indica que aunque los servicios se presten la posibilidad de gestionar el conocimiento limita la eficiencia y efectividad de las unidades productivas.	El sector rural requiere además de servicios a la producción, un capital humano que haya desarrollado <b>capacidades para la vida y el trabajo que le permitan</b> enfrentar los temas sociales, ambientales, productivos y políticos. Por ende, el enfoque tecnológico debe ser acompañado de una masificación del conocimiento por medio del sector educativo.
<b>Los productores rurales requieren asistencia.</b>	El régimen del bienestar define que los pilares del mismo se centran en lo económico, lo político y la familia.	Es necesario innovar las intervenciones rurales considerando <b>la familia como eje de intervención y el joven como agente innovador.</b>
<b>Las comunidades rurales desconocen su realidad</b>	Los procesos de diagnóstico demuestran que una buena metodología refleja grandes conocimientos locales sobre la realidad y la solución a los problemas.	Es necesario empoderar los espacios locales para que puedan <b>negociar sobre su diagnóstico</b> de la realidad y no duplicar esfuerzos en este sentido.
<b>El ciudadano es objeto del desarrollo</b>	La forma de toma de decisiones en el pasado estuvo centralizada y dejó al ámbito local como receptor de fondos y en algunas oportunidades ejecutor de las iniciativas	<b>El ciudadano es sujeto de su desarrollo</b> implica aportar elementos de viabilidad para garantizar la participación.

Fuente: elaboración propia Carrera DSEA.

Este tránsito hacia nuevas e innovadoras estrategias de intervención rural requieren consolidar marcos conceptuales, armonizar políticas, identificar brechas en la formación de quienes

promueven la realidad y replantear la dinamización de los territorios considerando la diversidad de actores presentes en el mismo. Dada esta propuesta, se plantean a continuación dos tipos principales de experiencias que desde la perspectiva de los agentes del desarrollo pueden contribuir significativamente a diseñar estrategias que permitan fortalecer la ciudadanía social en el entorno rural.

### **3.2. Estrategias para la consolidar la ciudadanía social en el entorno rural.**

Esta sección se ha desarrollado sobre la base de experiencias desarrolladas a nivel nacional y explican en forma resumida como el fortalecimiento del capital social y las capacidades humanas, puede contribuir a consolidar la ciudadanía social; el otro grupo de experiencias abordan la forma en que el enfoque territorial de manejo de recursos naturales puede contribuir significativamente a la construcción sostenida de la ciudadanía social.

El análisis se ha centrado en explicar, por medio de las lecciones aprendidas los mecanismos, estrategias y formas de articulación que dichas experiencias han logrado. La riqueza de este análisis es que no está centrado en mostrar logros, cumplimiento de metas o experiencias exitosas, sino que aborda lecciones en temas relevantes para la ciudadanía rural y destaca las principales lecciones sobre aspectos trascendentales para lograr un «retorno a lo rural» que sea armónico, realista y sobretodo pertinente.

#### **a.- ¿Cómo articular capital social para habilitarlo en la gestión del desarrollo?**

Las experiencias recientes en torno a este tema son variadas en sus formas operativas y de gestión. Sin embargo destaca el hecho de que la mayoría de proyectos e iniciativas que promueven la gestión local del desarrollo, mediante el enfoque de «desarrollo económico local» provienen de la cooperación internacional y retoman elementos tanto de la experiencia de «municipio productivo»<sup>36</sup> como de la que se refiere a desarrollo local centrado en la gente. Se debe entender que si bien es cierto, la construcción de la ciudadanía social depende del gobierno y de sus políticas sociales, este proceso requiere de la participación de los sectores de la sociedad, relacionados con la cooperación internacional, los organismos promotores de desarrollo, e incluso a través de los entes privados mediante la forma de redistribución de bienes, llamado responsabilidad social.

Se pueden citar varias experiencias que centradas en esta base teórico-metodológica-operativa detonan procesos de desarrollo local significativos, entre ellos: el Proyecto del Sector Social Forestal de Economía financiado por GTZ, PROLESUR ejecutado por FAO con fondos de los Países Bajos, el Proyecto PESA ejecutado por FAO, varios proyectos del FIDA como PROSOC, PLANDERO y otros. Estas experiencias están diseminadas en varios territorios rurales principalmente fuera de la T del desarrollo y sus informes demuestran que el nivel de actividades en campo refleja un dinamismo importante y su enfoque está principalmente centrado en los temas agrícolas y/o forestales. El impacto de ellos ha permitido mejoras, tanto en lo que se refiere a gozar de cierto estándar mínimo de vida, como a una mayor participación en la vida social.

<sup>36</sup> Experiencia desarrollada por el Proyecto PADER-COSUDE en Bolivia. Un **Municipio Productivo** es aquel en el cual hombres y mujeres tienen iguales oportunidades y capacidades para obtener un empleo digno y un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades y mejorar sus condiciones de vida. Esta mejora en la calidad de vida está relacionada con el incremento de los niveles de inversión privada y pública, destinadas a aprovechar el potencial del municipio y las oportunidades del mercado.

La experiencia derivada de estas iniciativas nos ofrece nueve lecciones aprendidas que pueden servir de guía a los aspectos de la construcción de la ciudadanía social en el entorno rural. Dichas lecciones están estrechamente vinculadas a una mejora en niveles de vida, así como al ejercicio de la participación. En ellas se rescata como paquetes de asistencia “prelaboradas”, el trabajo con actores predefinidos y proyectos encaminados a dar y no enseñar, han tenido menores resultados en la construcción de mejores niveles de vida de los ciudadanos que iniciativas basadas en las realidades locales. Estas lecciones son:

- > El enfoque de seguridad alimentaria utilizados en estas iniciativas trasciende el tema de las prácticas productivas y donaciones y se centra en acceso a activos (principalmente tierra, financiamiento, insumos y conocimiento), aspecto que fortalece la ciudadanía social mediante una mejor gestión del conocimiento y brinda un aprendizaje que facilita resolver problemas a futuro, combinando los derechos sociales con la práctica de administración diaria de la unidad productiva. Esto ha determinado que los agentes del desarrollo evolucionen de atender el productor y en algunos casos la productora y se centren en fortalecer los roles a nivel familiar. Recordando que la familia es uno de los tres pilares fundamentales del Régimen de Bienestar y la base de organización de las sociedades (Barba S., C. 2005).
- > En todos los casos existen estrategias definidas para fortalecer el capital social existente, pero se diferencian dos tipos de intervenciones principales: unas que mediante un mapeo del capital social existente trabajan en fortalecerlo, y otros que mediante una agenda preconcebida organizan grupos a nivel comunitario y municipal teniendo predefinidas las formas organizativas que quieren promover. Estos esquemas al compartir espacios geográficos se vuelven contradictorios a nivel rural y envían señales distorsionadas, es aquí donde es necesario que el Estado se concentre en una intervención estratégica y gerencie la forma mediante la cual los agentes pueden intervenir para potenciar el capital social. Este elemento ha debilitado en gran medida la ciudadanía social rural, debido a que los grupos organizados bajo la segunda modalidad en vez de identificarse con el territorio lo hacen con la institución u organización que los promueve.
- > Un hecho trascendental en estas experiencias es que se avanza en el sentido de reconocer que la asistencia al productor no garantiza la reproducción del conocimiento y por ende, dan la razón al hecho que las instituciones locales que reproducen conocimiento son las más apropiadas para gestar una masificación del mismo. Debido a ello, cada vez con mayor frecuencia los proyectos encuentran aliados estratégicos más que en los gobiernos locales en las escuelas, colegios, iglesias y asociaciones de varios tipos. Este elemento es fundamental para la ciudadanía social pues permite que mediante dicho proceso se puedan articular los tres elementos de la ciudadanía y fortalecen el manejo del concepto de ciudadanía desde una perspectiva ampliada y no solamente circunscrita al ejercicio del sufragio<sup>37</sup>. (Ver las memorias de los grupos focales en anexo No. 3).
- > Estas intervenciones en términos generales no parten del tema técnico o agrícola propiamente dicho, sino que abordan la problemática por medio de diagnósticos que se convierten en la referencia para diseñar las intervenciones. El gran problema de usar esta

<sup>37</sup> En los espacios rurales la palabra “ciudadanía” se identifica con la posibilidad de ejercer el sufragio y el concepto ampliado de ciudadanía esta inmerso en la reivindicación de sus derechos vía demandas de empleo, precios, tenencia y otros.

metodología es que los técnicos no han logrado empoderar a los espacios locales para administrar su diagnóstico, sino que las comunidades deben participar «n» veces según en talleres para definir el diagnóstico dependiendo de la cantidad de proyectos o instituciones que quieran trabajar en ese territorio. Esto coloca al ciudadano rural en una suerte de cansancio y en muchos casos, desmotivan su participación que es un derecho social importante, por ello la mayoría de los habitantes rurales preguntan: ¿Qué trae el proyecto? Antes de decidir si participan o no en él.

- > Un tema que los proyectos e iniciativas no han logrado innovar en forma apropiada es el desarrollo de adecuados, creíbles y factibles procesos de negociación y concertación de planes de acción. En la consideración de que la participación implica una amplia convocatoria los procesos se demoran o pierden validez, paralelamente los procesos de planificación de los proyectos o iniciativas a veces demoran tanto que terminan siendo extemporáneos. Este aspecto de la ciudadanía social implica el desarrollo de nuevas destrezas, tanto por parte de los agentes del desarrollo como de los ciudadanos rurales, e implica un cambio en la consideración de los ciudadanos rurales como sujeto y no objeto del desarrollo.
- > Los mecanismos utilizados para construir conocimiento normalmente están asociados a capacitaciones, pero los trabajos sobre el monitoreo de impacto de estas prácticas demuestran que para el ciudadano rural el «aprender haciendo» es mucho más apropiado. Haber combinado la realización de cursos y talleres con la construcción de obras, inclusión de prácticas en la unidad productiva o la consolidación de microempresas, es mucho más importante para el ciudadano rural que una cartilla bien desarrollada y con buenas ilustraciones. Esta lección sobre ¿Cómo hacer efectiva la construcción del conocimiento? permite evidenciar que la educación requiere una profunda y apropiada reforma para adaptarse a las nuevas demandas de la ciudadanía rural y del entorno de competitividad del mercado.
- > Utilizar el territorio como unidad de análisis facilita el enfoque de gestión local y además fundamenta aun más la identidad con el territorio. Para este efecto, un factor crucial ha sido utilizar la cuenca como espacio de referencia debido a dos motivos: el agua es un bien público de difícil acceso, básico para el desarrollo y además presenta una crisis derivada del mal manejo de los ecosistemas que centra su problemática en cuatro aspectos: sequía, inundaciones, erosión y contaminación. Por otro lado, la identificación de las poblaciones con el territorio en el que viven, es más tangible a este nivel que a nivel nacional.
- > La oferta de tecnologías en torno a prácticas productivas ha avanzado sustancialmente por medio de los proyectos, pero las tecnologías de servicios financieros, técnicos, educativos y otros referidos a apoyo al sector productivo, no han tenido la misma suerte y demandan procesos de investigación aplicada mucho más profundos.
- > En cuanto a integración al mercado, las experiencias son diversas, desde apoyar la entrada a nuevos mercados, hasta generar esquemas de empaque que garanticen valor agregado. Una debilidad en este tema ha sido la falta de formación en mercadotecnia e inteligencia de mercados rurales y la mayor parte de los especialistas se centran siempre en el sector secundario o de la mediana y gran empresa. Existen brechas de conocimiento en el tema de

formas innovadoras de lograr articulaciones, vínculos, alianzas y otros que faciliten la integración al mercado de los pequeños y los pobres, pese a que actualmente la visión sobre este tema se amplía en oportunidades de hacer negocios con pobres<sup>38</sup>. Las consecuencias en el nivel de vida de los pequeños productores y su acceso a bienes y servicios son negativos, afectando así su bienestar.

Estas nueve lecciones se constituyen en elementos centrales para reflexionar sobre las formas en que los agentes del desarrollo pueden contribuir a fortalecer la ciudadanía social en el sector rural en varios sentidos. Son varios temas que dejan entrever como elementos de distinta naturaleza tienen un impacto directo en los esfuerzos por promover transferencia y equilibrio de recursos y capacidades entre ciudadanos. La interrelación entre ellos es compleja pero básica de ser entendida si el objetivo de vencer la precariedad de acceso a recursos, la cual en este contexto de estudio se considera como un déficit de ciudadanía. En este sentido, tres elementos estratégicos que han de servir de contexto para la aplicación de dichas lecciones son:

- > El fortalecimiento de una mayor cohesión de las comunidades y especialmente de las familias rurales que enfrentan serios problemas de fragmentación derivados principalmente de la falta de oportunidades.
- > La consolidación de alcances y relaciones público-privado-sociedad civil, lo cual es importante para el enfoque territorial y sus potenciales de articulación que integre a todos los sectores en el marco de identidad de la ciudadanía formal.
- > El rescate del enfoque en la unidad familiar que garantiza retomar el enfoque del tercer gran reproductor del bienestar colectivo y apunta a lograr integraciones mucho más proactivas a nivel micro.

---

<sup>38</sup> Prahalad, C.K. 2005. y WBCSD 2004.

### Recuadro 7 La experiencia Lempira Sur

PROLESUR opera en una zona estratégica para la generación de agua y es pobre en términos de su IDH y necesidades básicas insatisfechas, eso hace que su labor se prolongue por casi 12 años y se centre en fortalecer la institucionalidad local para detonar procesos de mejoramiento en el acceso a activos y el abastecimiento de bienes públicos (principalmente educación y agua).

Sus estrategias de intervención se centran principalmente en los siguientes elementos:

- > Significativa estrategia de arranque para lograr posicionamiento y credibilidad.
- > Aprovechamiento de las iniciativas e instituciones locales para promover cambios y potenciar procesos.
- > Incidencia en procesos de acumulación de capital local para potenciar las ventajas de la zona.
- > Rescate experiencias centradas en la ciudadanía social rural.
- > Presencia continua en la zona para fortalecer las relaciones con las comunidades.

Trabajó en varios niveles definiendo incentivos así:

- > A nivel de finca impulso la capitalización vía diversificación y la producción de semillas artesanales, el mejoramiento y la conservación del suelo, y el uso de tecnologías validadas y apropiadas al trópico seco y de laderas; combinándola con la capitalización del hogar mediante el uso de silos, estufas saludables, microempresas y otros.
- > A nivel comunitario fortaleció los aspectos de relaciones de género, formación de jóvenes rurales adaptada a su realidad y apoyo a la organización local incluyendo constitución de microempresas.
- > A nivel de la región se establecieron mecanismos de reproducción del conocimiento mediante intercambios, publicaciones y otras formas de operación. Destacan en este sentido la organización de la asociación de agua que garantizó mejoras sustanciales en su administración y el fortalecimiento de los centros educativos medios con enfoque en el desarrollo sostenible.

El factor clave que brindó sostenibilidad y credibilidad al proyecto, fue su respuesta ante la sequía, debido a que al introducir técnicas de retención de humedad en el suelo como el Quesungual<sup>1</sup>, garantizó que al presentarse la sequía el efecto en el paisaje fuera evidente y se masificará el uso de dicha técnica, no solamente porque mejoraba el suelo, sino porque apuntalaba a optimizar rendimientos y retener humedad en el suelo.

Su estrategia fortaleció el arraigo de la ciudadanía formal a Lempira Sur a tal grado que las personas identifican así su procedencia, pero también garantizó la consolidación de la ciudadanía sustantiva debido a que fortaleció el acceso a mejores condiciones del suelo y por ende mejoró los ingresos. Por otra parte, logró implementar un proceso de organización social centrado en los aspectos fundamentales de la vida cotidiana rural como: el agua, el suelo, la educación media y la integración al mercado salvadoreño.

<sup>1</sup>El sistema agroforestal Quesungual, es una alternativa a la regeneración natural de la agricultura migratoria para el establecimiento de la productividad de la tierra. Consiste en un conjunto de tecnologías de manejo de suelo, agua y vegetación con tres estratos de cobertura: a) suelo, con rastrojos o residuos de cosechas e incorporación de biomasa proveniente de poda de árboles y arbustos; b) cultivos y arbustos; c) árboles dispersos en regeneración natural.

Fuente: Falck, M. 2005a.

## b.- ¿Cómo lograr una gestión integrada territorial en el marco del sector rural?<sup>39</sup>

La gestión local es un factor determinante en el desarrollo rural y sobretodo en la garantía de los derechos sociales básicos para la existencia de una “ciudadanía social”. Por otro lado, el manejo integral del territorio es posiblemente el estilo de gestión que fortalece los ámbitos más evidentes de la ciudadanía formal, debido a que son los que contribuyen a definir en forma más evidente el arraigo con el nivel local y la identificación con él. La aplicación de estrategias en ambos sentidos han de llevar a la consolidación de una ciudadanía sustantiva en todos sus ámbitos.

<sup>39</sup> Adaptado del documento de Falck M. y Noe Pino, H. 1993.

En el post Mitch, el «retorno a lo rural» y el cambio de paradigma centrado en los acentuados procesos de vulnerabilidad, traslada las experiencias de proyectos rurales desde la esfera productiva a aquella referida a manejo de recursos naturales (principalmente recursos hídricos). En su mayoría estas iniciativas o proyectos inducen a lograr procesos de ordenamiento territorial y/o manejo de cuencas, garantizando de esa manera, formas innovadoras de promover el desarrollo rural y fortaleciendo en gran medida la ciudadanía formal y sustantivas en dicho entorno. Los rasgos más importantes de estas iniciativas encaminadas a mejorar el nivel de vida de los pobladores, mediante la promoción de un aprovechamiento ordenado de sus recursos, incluyen entre otros<sup>40</sup>:

- > En ellos se definen incentivos claros para que las distintas unidades sociales (familias, grupos comunitarios, gobiernos locales y mancomunidades entre otros) presentes en los territorios, cambien de actitud y comportamiento, al participar activamente en la iniciativa o proyecto. Los incentivos se refieren a un amplio conjunto de estímulos que responden a motivaciones individuales o grupales de los habitantes de la comunidad o región en la cual opera el proyecto o la iniciativa. Esta definición trata de apartarse del enfoque tradicional (y más limitado) de incentivos, que normalmente se ha concentrado en aspectos tales como: alimentos por trabajo, pago en efectivo o pago en especie (herramientas, etc.), los cuales solamente son un subgrupo de opciones de alicientes que requieren, habitualmente, de un cuidadoso manejo para evitar el riesgo de resultados negativos a largo plazo (esto es particularmente riesgoso en el caso de alimentos por trabajo). En ese sentido, el diseño de incentivos apropiados puede ser un arma de doble filo, debido a que si promueven asistencialismo pueden estar debilitando el capital social y la esfera productiva del bienestar.
- > El manejo integral de cuencas busca lograr un proceso de administración de los recursos naturales con el fin de preservar la producción de agua, proteger su calidad y regular su ciclo a nivel de la cuenca. Esto es de mucha importancia debido a que el agua es un elemento vital para el desarrollo de cualquier actividad económico-productiva, por ende para el mejoramiento en el acceso a bienes, servicios y otros derechos sociales. Tradicionalmente este enfoque de cuencas fue llevado a la práctica desde un punto de vista puramente técnico, en el que los aspectos forestales, de manejo y conservación de suelos, y mejoramiento de la agricultura fueron los que merecieron mayor énfasis. Sin embargo en el post Mitch, el deterioro ambiental y la persistencia en el uso de prácticas productivas y sociales adversas, pusieron de manifiesto el alto impacto y relación entre la degradación de las cuencas y acentuar la vulnerabilidad social y ambiental de la población, principalmente rural y pobre. Por lo anterior, este enfoque ha cobrado importancia como estrategia de desarrollo rural y ha comenzado a ser considerado como una alternativa para aglutinar las intervenciones en torno a un territorio geográfico (la cuenca), fundamentándolas en las interconexiones sociales y ambientales que posee.

Estas particularidades, comunes a todos los proyectos de cuencas, hacen reflexionar sobre cuales son los elementos centrales que deberían tomarse en cuenta, si queremos que estas iniciativas apoyen en forma decidida el avance de la ciudadanía sustantiva, considerando que los derechos de disponer de un ambiente saludable y sostenible, son factores que fundamentan su consolidación. Centrado en ese supuesto, la pregunta que surge es ¿Cómo pueden los proyectos con enfoque de

<sup>40</sup> Basado en las experiencias de los proyectos de AID “Manejo del agua en las Cuencas de los Ríos Choluteca y Negro” y “Rehabilitación de la Cuenca Alta del Río Choluteca en el Post-Mitch”.

cuencas apoyar la consolidación de la ciudadanía social en el entorno rural? y ¿Cuáles son los elementos centrales que pueden garantizar que dichas iniciativas aporten al objetivo de mejorar el régimen del bienestar rural? Para contestar dichas interrogantes se abordan los ejes centrales de este enfoque asociándolos a los temas principales de este análisis:

> **Centrarse en las unidades sociales**

En áreas rurales pobres se hace de vital importancia destacar la familia campesina como unidad socio-económica micro, en vez de considerar la finca como el eje de trabajo, ya que esto responde a la necesidad de abordar el desarrollo de las personas desde una perspectiva integral. Esto implica desarrollar una estrategia basada en un conjunto de principios orientadores que enfatizan aspectos como: concentrarse en mejorar el sustento familiar, como el principal estímulo de las personas para invertir en prácticas de conservación de recursos naturales dentro de sus sistemas de producción agrícola; establecer un adecuado nivel de confianza basada en la comunicación horizontal y el respeto mutuo entre el personal técnico y la familia campesina. Paralelamente, es imprescindible valorar el conocimiento local de los miembros de la familia y tomarlo en cuenta en las decisiones orientadas a mejorar el manejo de las fincas. Estos elementos guían al cumplimiento de los derechos sociales como estrategia para ir construyendo el ser ciudadano

El resultado más evidente de aplicar este enfoque en las actividades de los proyectos e iniciativas se traduce en que las familias que conforman una comunidad que habitan un territorio, están más dispuestas a recibir y asimilar nueva información, y más interesadas en desarrollar nuevas habilidades, lo que permite que sea más probable que continúen utilizando el tipo de prácticas promovidas por los proyectos una vez que la intervención de los mismos haya concluido, mejorando así su nivel de vida y teniendo impactos en la comunidad, considerando que en ella existen fuertes vínculos que los unen, como el mercado, los recursos, los servicios públicos, etc. Sin embargo, la desventaja de este enfoque es el alto costo que implica por la alta inversión de tiempo por parte del personal técnico. Este enfoque centra su accionar en apoyar la construcción de la identidad familiar y lograr que mediante la adquisición de nuevas destrezas fortalezcan su acceso a activos productivos y mejoren las condiciones de sus medios de vida.

Si bien el trabajo con las familias representa un elemento central en las actividades de un proyecto, también tiene gran importancia el trabajo a otros niveles (comunitario, municipal, regional, etc). En cada nivel es de vital importancia identificar las unidades sociales sobre las cuales fundamentar los procesos de desarrollo, y al hacerlo, también identificar adecuadamente los actores con mayor potencial para generar influencia y efecto positivo en los aspectos que se desea promover. Se debe reconocer que la participación no implica que todos los actores se involucren y que insistir en que un actor participe puede ser menos provechoso para la iniciativa o proyecto que trabajar con actores que son claves. Este factor se constituye en un elemento central debido a que hace evolucionar el tema de los derechos sociales en varios niveles articulándoles entre sí y consolidan una visión de identidad con el territorio en forma colectiva. Es de hacer notar que este tipo de respuesta, solamente es posible si se utiliza un enfoque territorial que opere simultáneamente a varios niveles. Este aspecto es clave en la acentuación de los derechos civiles que caracterizan a la ciudadanía. La participación efectiva de la comunidad en iniciativas a diferentes escalas fortalece el ejercicio de una nueva cara para la ciudadanía local.

> **Alcanzar beneficios concretos a corto plazo**

El realizar actividades a diversos niveles y buscar la participación de actores claves, si bien es cierto es esencial, no lo es todo en cuanto al desarrollo de este tipo de iniciativas. Los recientes modelos de desarrollo combinados con las crisis y la pobreza han generado una cultura cortoplacista a nivel de todos los actores. Para enfrentar esto, un elemento central de la estrategia operativa para fortalecer los vínculos rurales implica enfatizar en la generación de productos concretos, que evidencien que los efectos de las intervenciones a nivel de la cuenca se traducen en beneficios para los participantes y que los mismos, pueden empezar a percibirse en el corto plazo.

La experiencia adquirida en la implementación de actividades que generan efecto demostrativo de corto plazo refleja que, además de los beneficios directos que traen en el plano productivo, preventivo u organizativo, generan en sus miembros un fuerte sentido de participación, compromiso, cohesión del grupo y mayor autoestima, que les motiva a demostrar un mayor interés en la protección de cuencas en general. Se fortalece la apropiación e identificación del individuo con el territorio. En este sentido, combinar el efecto demostrativo de corto plazo con la visión de largo plazo en términos de sostenibilidad, permite afianzar el enfoque de urgencia que tiene la pobreza y potenciar en base a las inequidades mayor construcción de ciudadanía.

> **Promover la participación y el conocimiento local**

El tercer eje de trabajo en el territorio es promover la participación, fortaleciendo y reproduciendo de manera apropiada el conocimiento local. La participación es una herramienta importante en los proyectos de desarrollo ya que genera mayor compromiso y apropiación de las acciones por parte de la comunidad; sin embargo, el elemento central de la estrategia es promover la participación vinculada al desarrollo del conocimiento local en actividades que produzcan resultados muy concretos. La reconstrucción histórica, la gestión de una obra física o el desarrollo de un proyecto comunitario que rescate elementos de la cultura popular suelen ser un modo de recuperar y valorar el conocimiento local, pero cuando la población local puede ver aplicado su propio conocimiento colectivo en actividades y productos concretos, este es normalmente mejor valorado y asimilado.

> **Redimensionar el rol de los técnicos**

Otro elemento de la estrategia para el trabajo operativo en la cuenca como territorio estratégico para mejorar los niveles de vida de la población, implica redimensionar el rol de los técnicos que trabajan en los proyectos, lo cual implica, por una parte, aceptar las limitaciones que tiene el técnico especializado para abarcar todas las dimensiones del trabajo en desarrollo rural y, por otra, promover concientemente la socialización del conocimiento con creatividad. La experiencia muestra que la tendencia de los técnicos suele ser replicar métodos tradicionales de capacitación, y no buscar formas de aprovechar los actores y circunstancias locales (como ferias y otros eventos locales) para ese propósito. Un enfoque participativo basado en conocimiento local asesorado por un profesional puede tener una aceptable calidad técnica y una interesante relevancia social

Sin embargo, el reconocimiento de la importancia de la participación comunitaria no debe llegar a interpretarse como la sustitución del papel del técnico especializado en los procesos de

desarrollo (que es un riesgo muy real en la implementación de intervenciones que valoran el enfoque participativo). Por el contrario, el éxito de las intervenciones puede ser favorecido de gran manera cuando se logra una buena complementariedad entre el papel de los profesionales especializados o con menor experiencia, pero de gran creatividad, que aseguran elementos importantes de calidad y pertinencia técnica, y el rol de las comunidades como sujetos de los procesos de desarrollo y responsables de su continuidad en el futuro.

> **Asegurar la comunicación de mensajes**

Un elemento fundamental de la estrategia operativa es promover la difusión del conocimiento para promover la construcción de una «masa crítica» que permita visualizar el impacto de la formación del capital humano. Para ello es crucial asegurar que los mensajes importantes lleguen y sean comprendidos por los participantes de los proyectos, y esto solo es posible alcanzarlo mediante el desarrollo de formas alternativas de comunicación adaptadas a las zonas rurales.

Aquí deben distinguirse varios niveles, que en forma paralela pueden incidir en los elementos centrales de la ciudadanía: por un lado se debe preparar adecuada, pertinente y sintética información para decisores de política. Hay una marcada necesidad de sistematizar las lecciones aprendidas para que los donantes y organismos de cooperación las compartan en las Mesas de Donantes y ello garantice mejorar las intervenciones futuras. Hay un gran vacío en generar información sobre rendición adecuada de cuentas y hay serias inconsistencias en diferenciar información técnica para actores productivos de la información que requieren los miembros de la unidad familiar. Esta forma de fortalecer las «nuevas destrezas ciudadanas», es sin duda, el mayor reto que tienen los agentes del desarrollo.

Lo anterior pone de manifiesto, que en contraste con las iniciativas que promueven el capital social para gestionar el desarrollo, las de corte territorial ofrecen cuatro elementos centrales:

- > Garantizan en forma articulada una visión compartida del territorio, lo cual profundiza la ciudadanía formal, entendida como la identificación de los individuos con la cuenca, el municipio, la mancomunidad y el país.
- > Contribuyen a desarrollar mecanismos de articulación entre una intervención en la finca y el manejo de la cuenca, lo cual hace que la unidad familiar tome conciencia de su rol en el desarrollo y no solamente priorice sus beneficios a nivel micro.
- > Profundizan la demanda de profesionales que puedan lidiar con enfoques de gestión del territorio, manejo de recursos naturales y que posean habilidades y destrezas para trabajar en comunidades rurales.
- > Desarrollan un enfoque de largo plazo característico de la gestión de la sostenibilidad de la cuenca, pero reconocen la necesidad de atender las necesidades inmediatas en contextos donde los derechos sociales no están garantizados.

Ante estas lecciones aprendidas la pregunta que surge es ¿Qué oportunidades existen que permitan que las experiencias exitosas puedan masificar sus aprendizajes y lograr un impacto mas generalizable en los diversos territorios?

### 3.3. Oportunidades y desafíos para consolidar la ciudadanía social en el rural

Se ha afirmado a lo largo del documento que las disparidades urbano rurales construidas debido a que los modelos y estrategias de desarrollo han agudizado los sesgos anti rurales, se profundizan en 1998, provocando un cambio de paradigma a nivel nacional que tiende a retornar al tema rural. Sin embargo, estos esfuerzos se encuentran con un sector cuyas inequidades, limitado acceso a activos y principalmente carencia de bienes públicos determina limitadas posibilidades de desarrollar una ciudadanía rural que potencie el sector y dinamice su participación en el desarrollo nacional.

Por otro lado, se ha elaborado un planteamiento de la forma y estrategias que el sector rural utiliza para desarrollar la ciudadanía social, tanto la formal como aquella sustantiva. Ante ese panorama, lo importante es preguntarse: ¿Cuáles son las oportunidades que existen para consolidar la ciudadanía social rural? y ¿Cómo se enfrentan los desafíos que el entorno le coloca al sector rural para constituir una ciudadanía legítima en todos sus elementos? Esta sección se centra en desarrollar esas dos preguntas a la luz de las reflexiones presentadas a lo largo del documento.

#### a.- ¿Cuáles son las oportunidades que existen para consolidar la ciudadanía social rural?

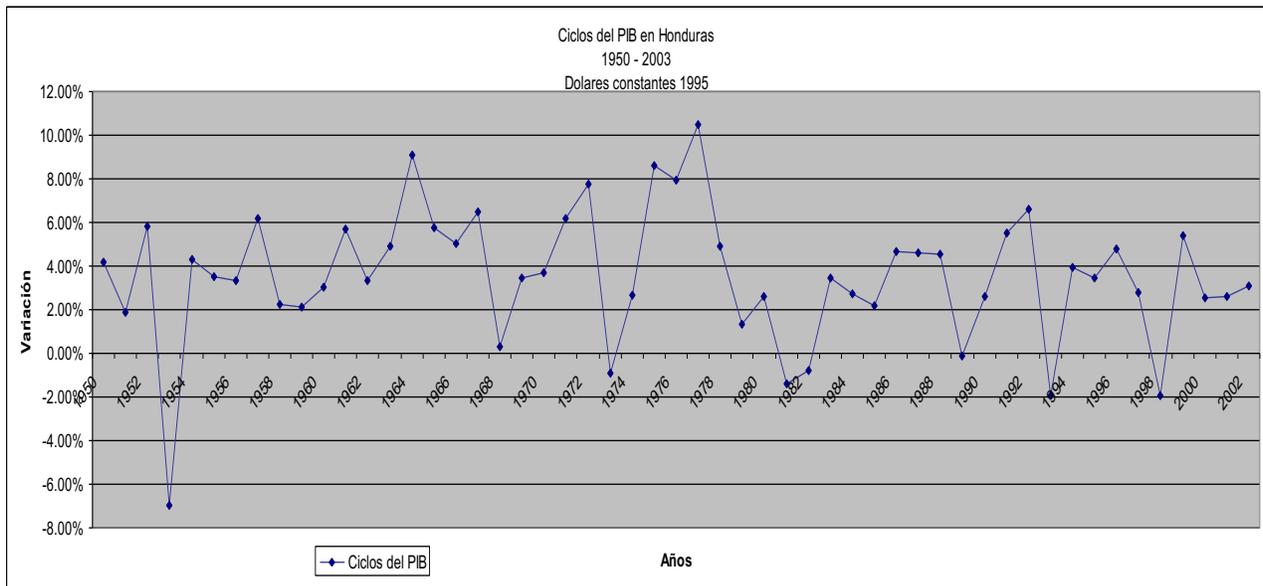
##### > Oportunidades de la visión teórica internacional

Varios autores entre los que sobresalen De Janvry, Sadoulet, Schejtman y Berdegué suponen que el fracaso generalizado de las iniciativas rurales en las décadas pasadas pone de manifiesto la necesidad de implementar nuevos enfoques que garanticen formas mucho más armónicas de articular el territorio rural y promover su desarrollo y por ende favorecer un ambiente en el que la ciudadanía es una experiencia a todos los individuos que forman parte de la sociedad. Lederman por su parte, abre la agenda de oportunidades con un fuerte cuestionamiento a las políticas públicas con sesgo anti rural. La Ronda de Doja y la Cumbre de las Américas ponen de manifiesto que los temas agrícolas (especialmente los subsidios) se vuelven de nuevo ejes de las negociaciones. Por otro lado, resurgen los temas de generación de empleo y reducción de pobreza como elementos de la democracia. Esta realidad a nivel internacional abre una puerta de opciones para trabajar el tema de la ciudadanía rural con mayores oportunidades que las que existían hace seis o siete años. Se puede afirmar que al momento actual, debido a la fuente de pesimismo derivada de la pobreza es propicio para «retomar lo rural» en forma articulada tomando en consideración todos los sectores y sus necesidades y no solamente sectorial agrícola.

##### > Oportunidades a nivel de políticas

A nivel de política macroeconómica se asocian los temas de deuda con reducción de pobreza, lo cual implica que los decisores de política de las áreas fiscal y monetaria, que por muchos años han ignorado el tema rural por considerarlo poco estratégico en el desarrollo, hoy más que nunca deben comenzar a articular análisis que se traduzcan en acciones concretas. La justificativa no es solamente porque el sector rural tiene implicaciones sobre estas esferas de política; sino porque los ciclos del PIB se han vuelto tan erráticos que la volatilidad del crecimiento se debe fundamentar en una práctica sostenida de reactivación del sector productivo y la competitividad. Ello solamente se logra si los macroprecios tienen un manejo que garantice la dinamización del sector rural que concentra cantidades significativas de empleo, población y producción.

El riesgo de que las políticas monetarias y fiscal no consideren la importancia de lo rural en el crecimiento, determina que es indispensable trabajar operativamente las relaciones entre los ciclos del PIB y fenómenos como la sequía, las inundaciones y otros. Paralelamente, el tema de los precios de los productos rurales se vuelven un factor estratégico en el desarrollo, en ese sentido la política fiscal y monetaria debe considerar no solamente los aspectos clásicos de masa monetaria, flujos y demandas de dinero, sino que debe abocarse a temas mucho más sectoriales como los precios de los commodities, los costos de la no prevención de desastres, los impactos de la duplicidad de acciones en el presupuesto del estado y otros. Para brindar un panorama de la situación volátil del crecimiento se incluyen a seguir los ciclos del PIB.



Fuente: elaboración propia con base en CEPAL, datos oficiales de Banco Central de Honduras.

Gráfico 6. Gráficos de ciclos del PIB constante entre 1950-2003.

Las oportunidades a nivel de políticas abren una gran ventana de oportunidad para repositionar lo rural desarrollando una imagen de un sector ampliado, dinámico y diverso. Sin embargo, las declaratorias de política son importantes siempre y cuando se cuente con la estructura, recursos humanos y financieros y, sobretodo espíritu verdadero de descentralización.

Por lo anterior, para abordar el tema de políticas a nivel rural deben segmentarse tres niveles que son estratégicos:

- Los referidos al tema productivo que ofrezcan oportunidades de dinamizar el mercado de bienes, pero también el mercado de servicios sobretodo financieros y tecnológicos. Se debe incluir los temas de manejo de información y técnicas de acceso a mercados. Este enfoque debe partir de la realidad de los territorios y no generalizar aspectos como que todo el sector requiere riego, o utilizar las tradicionales concepciones en torno al crédito y la tasa de interés.
- Otro nivel de políticas incluye los temas de consolidación de las inversiones en bienes públicos, este tema requiere de tres tipos diferenciados de oportunidades: aquellas referidas a definir la agilización de los trámites a nivel gubernamental, las centradas en garantizar la transparencia y reducir la corrupción y finalmente, los temas de

diversificación de servicios en función de las condiciones de las áreas rurales y no de modelos urbanos.

- Crear un sistema de gestión del conocimiento de oportunidades de mercado para los distintos tipos de productores, es decir que es indispensable segmentar los canales de distribución del conocimiento o inteligencia de mercados y utilizar los medios más apropiados para cada tipo de productos.

Dichas políticas público-sociales, deben brindar oportunidades equitativas para todos los ciudadanos, de manera que se consoliden en la mejoría de la calidad de vida y su bienestar personal.

> **Oportunidades de redes, alianzas y articulaciones**

El segundo nivel de oportunidades se centra en potenciar las enormes y grandes redes de capital social existentes en el país, este ámbito tiene implicaciones sobre cuatro tipos de actores:

- A nivel del Estado se debe garantizar que el gobierno local en función de sus capacidades, desarrolle esquemas locales de rendición de cuentas y principalmente se vuelva un facilitador de procesos. Esto debe ser enriquecido con procesos de decisión participativa en la que la ciudadanía haga ejercer sus derechos civiles y políticos. Esto posibilitaría la emergencia de una gama de actores sociales y civiles que participan en la vida pública desde diversos ejes.
- En lo que se refiere a la cooperación internacional es necesario que ésta garantice por medio de las mesas sectoriales, no solamente la no duplicación de esfuerzos y gastos, sino el respeto a las organizaciones locales, sin insistir en la creación de nuevas antes de elaborar un registro que garantice que entre las opciones no existe duplicidades. El Estado debería proveer una matriz de actores rurales como elemento de discusión al diseñar cada iniciativa.
- Las ONGs se centran en una visión operativa importante, pero deben aceptar que pese a su enorme enfoque local existen algunas ventajas temáticas que no les competen. Eso haría que el sector poco a poco se fuese especializando y logrando mayores y mejores niveles de profundización.
- La sociedad civil organizada a nivel central deberá promover la asociación con bases existentes y no con grupos formados para integrarla.

Una de las mayores oportunidades que se presentan actualmente es la creación de vínculos y alianzas, promotoras de desarrollo socioeconómico, la cual demanda cambios en la gestión a los distintos niveles. Por un lado, se hace evidente y necesario que el Gobierno cree vínculos y alianzas entre los distintos sectores que lo integran. Al mismo tiempo, a nivel local, se deben de buscar vínculos entre lo público y lo privado debido a que es una demanda fuerte, sobretodo por los nuevos y pertinentes enfoques sobre responsabilidad social empresarial. La coordinación a nivel local es una labor diaria, no se decreta, y por ende, requiere una construcción colectiva que parta de la realidad local.

**Recuadro 8**  
**Los servicios financieros rurales en el marco del desarrollo nacional**

- > **Políticas, normas y regulaciones para los servicios financieros rurales.**  
A nivel nacional el marco del desarrollo separa en forma dramática las políticas de promoción del desarrollo rural de aquellas que se refieren específicamente a la regulación de las instituciones financieras. Este aspecto marca implicaciones considerables al tema de servicios financieros rurales, ya que todas las leyes, políticas y normas que promueven la regulación tienden a castigar como de alto riesgo las principales actividades rurales, lo cual genera una tendencia a urbanizar los servicios microfinancieros y delegar en la política de desarrollo rural, principalmente ejecutada a través de proyectos, a atender los territorios rurales en condiciones que no son las del mercado financiero.
- > **Territorialidad rural y diseño de servicios y productos.**  
Honduras, dada su dispersión rural, ha estructurado su territorio en siete regiones agrarias que guardan lógicas socioprodutivas muy especiales, el estudio concluye que para diseñar un efectivo y eficiente programa de servicios financieros rurales es necesario considerar las características y condiciones de cada región y mediante ello adaptar el diseño de productos y servicios.
- > **La operatividad de los sistemas financieros rurales.**  
Los sistemas financieros rurales han operado en los territorios rurales utilizando diversas denominaciones, sin embargo en su mayoría guardan una estructura de fiscalía social y gestión del riesgo a nivel local que reduce en forma sustancial los costos de transacción para aquellas instituciones que desean profundizar este sector.
- > **El enfoque en la unidad productiva familiar.**  
Finalmente, tanto el impacto de los servicios financieros rurales en las familias como la utilización del enfoque de género explican y dimensionan que la buena administración y el marco adecuado de trabajo en las familias promueve de forma significativa el desarrollo de los territorios rurales, esto permite no solo una acumulación apropiada de capital financiero en las unidades productivas, sino también un fortalecimiento en sus medios de vida. Centrar los productos y servicios en atender las unidades productivas familiares y no continuar asignando recursos por rubro o al jefe de hogar únicamente, garantizan que se mejore la gestión.

Fuente: elaboración propia Carrera DSEA

> **Oportunidad del enfoque territorial**

Una oportunidad que brinda el enfoque territorial sobre otros enfoques centrados en grupos o rubros, es que garantiza abordar la dimensión rural desde tres aspectos simultáneamente: el manejo de recursos naturales, la formación de capital y capacidades humanas y finalmente, el desarrollo económico local. Aspecto que gráficamente se muestra a continuación:



Fuente: Elaboración propia de la Carrera de Desarrollo Socioeconómico y Ambiente, 2003.

Gráfico 7. Líneas operativas estratégicas para implementar el enfoque territorial, 2004.

**Recuadro 9. Proyecto “Fortalecimiento e integración de la educación media a los procesos de desarrollo rural sostenible y combate a la pobreza en América Central”:  
Iniciativa que propicia una nueva forma de educar a los ciudadanos.**

Este proyecto comúnmente conocido como *Proyecto SICA-ZAMORANO-TAIWAN* que se desarrolla en el marco de la integración centroamericana, es financiado por la República de China Taiwán y ejecutado por la Carrera de Desarrollo Socioeconómico de Zamorano dentro del triángulo de la gestión institucional educación, investigación y proyección centrándose en la filosofía del aprender-haciendo.

La premisa fundamental del Proyecto es que la realidad de la región, demanda fortalecer el eslabón educativo medio rural (novenos a doceavo año) mediante aprendizaje significativo y utilizando las disciplinas del aprendizaje por tres razones principales:

1. El joven es capaz de romper el círculo intergeneracional de la pobreza si cuenta con un entorno educativo, familiar y comunitario que se lo permita.
2. La población joven será la que se haga cargo de abordar los vertiginosos cambios en la calificación laboral para enfrentar los actuales entornos de apertura y desregulación que demandan alta competitividad.
3. En el sector rural las demandas por actualización e integración al mundo actual son grandes y únicamente los centros de reproducción del conocimiento, como los colegios medios, serán capaces de masificar, aplicar y apropiar el conocimiento que se transforme en aprendizaje significativo.

La reflexión central del documento lleva a pensar que este proceso de fortalecer el ciclo de aprendizaje en función del aprendizaje significativo no es nuevo en Centro América. En siglo pasado un pensador del desarrollo planteaba el rol docente como un eje de promoción del conocimiento y no como centro del control del aprendizaje, ya en esa época se planteaba la relación de la educación como eje del cambio y las habilidades para la vida como una necesidad.

**La educación**

“La obra más grande entre todas las obras es la de crear; y la educación es una especie de creación. Educar es formar un ser que no existía del modo que se ha formado, es darle los conocimientos útiles y hábitos morales que exige la conservación y la perfección”

**El valor de enseñar**

“Los que señalan las ciencias; los que comunican sus principios y derraman sus luces son, entre todos, los de más valor. El de los hombres se deriva de lo que saben ejecutar, y los sabios son los que enseñan a los hombres.”

**La tierra como fuente de riqueza**

“Hombres y tierras son los elementos grandes de la felicidad social, la riqueza de los pueblos y el origen de ella, la causa del Bien y el Bien mismo, las potencias y los agentes de la prosperidad de los individuos y de las naciones.”

**Habilidades para la vida**

“El labrador debe saber lo que le interesa para el cultivo de la tierra, el artesano debe ser instruido en cuanto le conviene para el ejercicio de su arte. Todos los individuos de una nación deben tener, respectivamente, la instrucción y virtud necesarias para desempeñar su destino y hacer progreso en él. Esto es el orden, la armonía, lo bello, lo perfecto y la felicidad.”

**José Cecilio del Valle. Antología, 1997.**

En función de ello el Proyecto como experiencia de cambio, desarrolló un esquema de trabajo que partiendo del entorno y la realidad regional centró su atención en tres aspectos: la educación técnica rural, la gestión del cambio y la transformación curricular. Con ello logró que las acciones trascendieran de un enfoque centrado en el docente a uno centrado en el estudiante y mediante un proceso de incentivos integrales y el diseño mismo, se transformó una visión docente y del centro educativo centrada en diseñar el currículo en disciplinas para comenzar un ciclo de aprendizaje basado en competencias y habilidades para la vida.

En conclusión a este apartado, el desarrollo de la ciudadanía social presenta mayores oportunidades en torno a las siguientes recomendaciones que permiten aprovechar las oportunidades técnico, operativas y de política planteadas, las mismas, a nuestro juicio, permiten retomar el desarrollo, fortalecimiento y cohesión de la ciudadanía social rural:

- Usar el territorio como unidad de operación enfatizando una intervención integral que relacione lo urbano con lo rural y considere el manejo de los recursos naturales, el desarrollo económico local y la formación de capital humano. Esto implica desarrollar por medio de las políticas y estrategias de intervención un concepto de ciudadanía que integre lo social, político y civil con un entorno económico articulado que garantice la construcción de una ciudadanía vinculada a la territorialidad pero identificada con el país.
- Integrar y articular intervenciones que consideren un enfoque de acceso a activos productivos y bienes públicos focalizando en estructuras (instituciones) y procesos (políticas) que detonen cambios positivos en los territorios rural, incluyendo los temas de activar mercados de bienes y servicios no tradicionales como los ambientales, el turismo, los productos para mercados especiales y otros.
- Profundizar las formas de articular y medir el avance en términos de medios de vida a nivel local, con el fin de poder cuantificar impactos será necesario crear un observatorio de impacto de las intervenciones, eso garantizará transparencia y acción de seguimiento mucho más objetiva.
- Incentivar el fortalecimiento de las distintas facetas de la ciudadanía rural sustantiva ampliando sus potenciales por medio de fortalecimiento de redes y alianzas que trasciendan lo meramente local y busquen integrar un nivel medio entre lo local y lo central nacional.

**b.- ¿Cómo se enfrentan los desafíos que el entorno le coloca al sector rural para constituir una ciudadanía legítima en todos sus elementos?**

Los desafíos que enfrenta el sector rural y la construcción de su ciudadanía se pueden organizar en tres grandes grupos: integración a mercado, acceso a activos productivos y bienes públicos y finalmente, articulación de alianzas, redes y vínculos entre lo rural y lo urbano. Para su solución, estos implican la necesidad de implementar acciones en el campo de políticas, estrategias operativas, trabajo local y principalmente, articulaciones entre lo nacional y local y entre las zonas urbanas y rurales.

Al analizar los factores de vulnerabilidad y sostenibilidad con que cuenta el sector, se encuentra que su sostenibilidad, pese a sus deterioradas condiciones de pobreza, incluyen marcada diversificación entre las regiones, amplio capital social operando y un conjunto significativo de agentes promoviendo su desarrollo especialmente en el post Mitch. Dentro del mercado internacional, tanto los tratados de libre comercio como la creciente preocupación por la deuda, marca ventanas de oportunidad que requieren amplia inteligencia de mercados. Un factor de vital importancia es que el sector rural esta integrado por un amplio segmento de población joven y otro de población femenina, estos dos factores asumen la posibilidad de algunos riesgos para lograr la transformación, pero también determinan la necesidad de desarrollar esquemas que faciliten a través de ellos, la consolidación de habilidades para la vida y el trabajo.

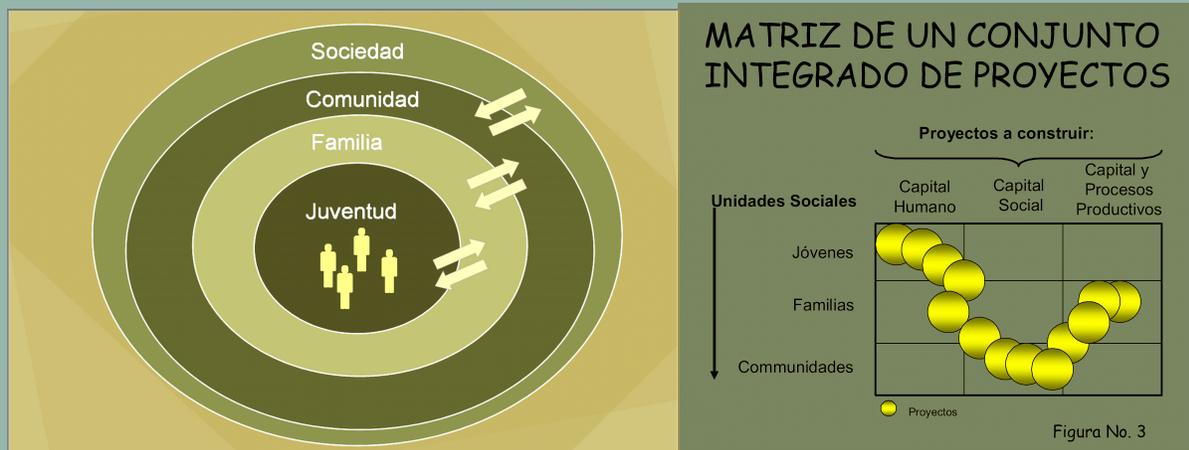
### Recuadro 10 La Juventud como centro de las iniciativas de desarrollo

La Fundación Kellogg ha definido un enfoque denominado Conjunto Integrado de Proyectos (CIP), que tiene su base en generar efectos que demuestren cómo romper el círculo intergeneracional de la pobreza. Los supuestos detrás de ese elemento incluyen: (i) que la pobreza se reproduce de una generación a otra y, (ii) el segundo supuesto es que trabajar con el joven y su entorno puede servir para romper el círculo intergeneracional de la pobreza.

Los elementos centrales del modelo son:

- El modelo está centrado en el joven y sus entornos.
- La territorialidad debe definirse en términos reales y garantizar que es representativa.
- La estrategia para implementar el modelo implica que cada CIP entendido como un sistema de proyectos defina claramente: (i) entrar por las unidades sociales y no por los ejes temáticos, (ii) que garantice una relación entre sus ejes de trabajo y las unidades sociales, (iii) que claramente defina los incentivos que se requiere para dar respuesta a las motivaciones de las unidades sociales y (iv) debe tener proyectos de impacto.

En general, el CIP es una iniciativa que aborda la complejidad del territorio y no toma los ejes sectoriales, ello permite que según el territorio que atiende, construya su mapa de intervención considerando dos aspectos: trabajar con todas las unidades sociales y fortalecer en forma simultánea y articulada el capital humano, social y productivo. Los dos esquemas a seguir explican este planteamiento.



Fuente: Elaboración propia Carrera DSEA.

Por otro lado, las vulnerabilidades están referidas principalmente a las limitadas capacidades del capital humano y social, dada la baja escolaridad y la poca pertinencia de la educación. Paralelamente, es importante que se reconozca que la restringida capacidad en el tema de integración a los mercados debilita la activación de posibilidades de integración al mismo. Pero posiblemente el factor de mayor vulnerabilidad para el sector es el «desprecio a lo rural». Aunque, el dinamismo en la gestión rural es significativo, el mercado deterioro de valores como: moral de pago, el cumplimiento de la palabra, el arraigo a la tierra y otros se están perdiendo. Finalmente, una vulnerabilidad importante es la inestabilidad de precios de los commodities, que no garantiza planificar adecuadamente los ingresos por exportaciones, lo que sumando a las importaciones de bienes básicos generaliza una estructura de precios bajos para el sector, que persiste pese al «retorno a lo rural» de las políticas. Son estos factores los que afectan y se muestra como fuertes barreras para la implementación de la ciudadanía social.

Dentro de ese panorama de sostenibilidad y vulnerabilidades del sector, se identifican desafíos en términos de políticas y acciones operativas, que permitirían desarrollar una estrategia de fortalecimiento de la ciudadanía rural.

A nivel de políticas, el desafío más importante es el reposicionamiento del sector rural, que implica realmente el desarrollo de un proceso de inclusión en los diversos marcos de política y la consolidación del fortalecimiento de las nuevas visiones sobre el desarrollo de la ciudadanía rural a nivel de decisores, formuladores y sobretodo, actores locales que definen políticas. En este sentido se debe considerar que la ciudadanía es, principalmente, un estatus dado por el acceso a recursos básicos para cumplir con sus deberes y derechos. Paralelamente, es inminente la necesidad de que el Estado asuma un nuevo rol en relación a lo rural, donde reduzca el activismo y se convierta en un gerenciador de procesos y estrategias, los cuales no solo dependen del Estado como tal, sino también de los otros sectores como las organizaciones privadas de desarrollo, la cooperación internacional, la empresa privada y el individuo mismo. La construcción de la ciudadanía social implica redistribución, transferencia y equilibrio de recursos, los cuales deben ser elementos de negociación a lo interno de la sociedad.

En cuanto a estrategias operativas, parece que los desafíos más importantes incluyen: desarrollar esquemas reales de inclusión de grupos estratégicos como juventud, mujeres y etnias. Desarrollar una nueva visión de investigación y desarrollo centrada en el fortalecimiento de capacidades técnicas en función de las demandas del mercado. Finalmente impulsar las redes y articulaciones que permitan mejor acceso a mercados. Estos elementos potenciaría la responsabilidad ciudadana individual y colectiva como imperativo para que el bienestar social se traduzca en mejores niveles de vida para los ciudadanos.

# IV Mensajes claves

---



## Mensajes claves



### **Transformación significativa**

El sector rural de hoy no es el mismo de hace 15 años. Por ende requiere de un enfoque territorial centrado en las regiones agrarias que revierta los sesgos anti rurales existentes mediante la reducción de las disparidades urbano-rural y fortalecida mediante un proceso de construcción incluyente de ciudadanía social rural, tanto formal como sustantiva.



### **Diferenciaciones territoriales**

El sector rural no es homogéneo. El mundo rural está fragmentado debido principalmente a la falta de bienes públicos pero también, por el irregular perfil territorial. Estas diferencias generadas a partir de la realidad permiten lograr un marco de diversificación que tiene grandes potencialidades si se consolida una ciudadanía sustantiva rural centrada en acceso a activos productivos y bienes públicos.



### **Ciudadanía social rural**

Una nueva forma de articular capital social y productivo. El concepto involucra aspectos centrales que busquen que los ciudadanos rurales gocen de derechos, pero también fusionar adecuadamente la identidad territorial aceptando las separaciones funcionales estratégicas entre las esferas productiva-privada, estatal y de sociedad civil y destacando sus posibilidades de interacción. Esta nueva visión debe apuntalar a encontrar la justificación de transitar de la visión tradicional rural a una ampliada, integradora y sobretodo que amplíe las capacidades para generar el cambio.



### **Nuevas destrezas ciudadanas**

Una nueva forma de impulsar el desarrollo. El planteamiento de lograr mejoras en las capacidades humanas está centrado en todos los actores, tanto en el nivel técnico como de aquellos ciudadanos que viven y desarrollan acciones productivas, sociales y políticas en el sector rural. Estas nuevas destrezas permitirán elevar competencias en el ámbito productivo pero al mismo tiempo construir un proceso de ciudadanía social sustantiva mucho más integrada al mundo actual y sus demandas.



### **Redes, activos y actores**

Una nueva manera de articular lo rural al desarrollo incluyente. La fragmentación rural está siendo superada por la multiplicidad de articulaciones que garantizan incidir en el ámbito político, social y civil, pero también fortalece los tres pilares del régimen del bienestar que incluyen lo económico, lo político y la familia.

## Bibliografía

**Amartya, S.** 2004. *Capital humano y capacidad humana*. Foro de Economía Política. Red-Vértice.

**BCH.** 2005. *Honduras en cifras 2002-2004*. Subgerencia de estudios económicos. Tegucigalpa.

**Barba S., C.** 2005. Régimen de bienestar y reforma social en América Latina. *Rev. Comercio Exterior*, vol. 55 (8): 724-731.

**Barham, B. S. Boucher y P. Useche.** 2002. *The long and grinding road of inegalitarian agrarian structure in Honduras: impacts of market reforms and hurricane Mitch* ■.

**BUNCA-CA.** 2002. *Guía para desarrolladores de proyectos de generación de energía eléctrica utilizando recursos renovables en Honduras. Diagnóstico sobre energización rural. ESMAP. GUEP. SERNA.*

**Bustamante, B. y Falck, M.** 2005. *Análisis de las opciones de gestión del desarrollo rural (El caso de Honduras)*. Tegucigalpa, COSUDE.

**CARITAS, Pastoral Social.** 2003. *Sueños truncados: la migración de hondureños hacia los Estados Unidos*. Tegucigalpa.

**Carney, D.** 1998. *Sustainable rural livelihoods: what contribution can we make*. London. DFID.

**CEPAL.** 2000. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago.

**De Janvry, A. y Sadoulet, E.** 2004. *Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural*. Presentación en seminario 19-21 de octubre, San José.

**DFID.** 1999. *Hojas orientativas sobre los medios de vida sostenibles*. London. DID.

**Falck, M. Ordóñez, B., Rodríguez, V., Ramírez, P., Triguero, B. y Sanders A.** 2000. *Sistemas financieros rurales: inventario, sistematización y tipificación*. Tegucigalpa, Zamorano.

**Falck, M. y Noé Pino, H.** 2003. *Desarrollo rural y manejo de cuencas desde una perspectiva de medios de vida*. Tegucigalpa. Editorial Guaymuras.

**Falck, M.** 2004. *Los servicios financieros rurales en el marco de las relaciones urbano-rurales el caso de Centroamérica*. Ponencia para el Foro Regional de Microfinanzas Rurales. Managua 18-21 de marzo.

**Falck, M.** 2005a. *Dinámicas de economía agrícola e intensificación sostenible: el caso de Iempira sur en Honduras*. Roma. FAO.

**Falck, M.** 2005b. *El currículo agrícola en acción: aprender haciendo una estrategia para la juventud*. Experiencia de 23 centros educativos medios centroamericanos en el marco de la alianza

SICA-ZAMORANO Gobierno de China-Taiwán. Documento del seminario latinoamericano de educación agrícola, 18-29 de octubre. Chile.

**Falck, M.** 2005c. *Medios de vida de los sistemas socioprodutivos de maíz y frijol en mesoamérica.* (documento para la FAO sin publicar).

**Falck, Melba.** 2004. *Análisis de la economía hondureña.* Borrador de discusión.

**FAO.** 2001. *Tenencia de la tierra en Honduras.* Prioridades regionales, desarrollo rural. Roma.

**Flores, M. y Rello, F.** 2002. *Capital social rural: experiencias de México y Centroamérica.* CEPAL. Distrito Federal. Editorial Plaza y Valdés.

**INE.** 2001. *Encuesta Agrícola Nacional 2000/2001.* Tegucigalpa.

**INE.** 2003. *XXVIII Encuesta permanente de hogares y propósitos múltiples.* Septiembre 2003. Tegucigalpa.

**Jansen, H., Siegel, P. y Pichón F.** 2005. *Identificación de los Conductores de Crecimiento Rural Sostenible y Reducción de la Pobreza en Honduras.* Documento de discusión. Washington.

**Lederman, D.** 2005. *Beyond the city: the rural contribution to development.* Washington. World Bank.

**Marshall, T.H. y Bottomore, T.** 1998. *Ciudadanía y clase social.* (Versión de Pepa Linares) Madrid. Editorial Alianza.

**Moreno, A.** 1994. *Ajuste estructural y modernización agrícola en Honduras.* Tegucigalpa. El Zamorano (EAP).

**OPS.** 2003. Perfiles de país, Honduras. *Boletín epidemiológico vol. 24(1).* Tegucigalpa.

**OPS.** 2004. *Análisis de la situación-Honduras.* Tegucigalpa.

**Otero, M. y Rhine, E.** 1998. *El nuevo mundo de las finanzas micro empresariales: estructura de las instituciones financieras sanas para los pobres.* Distrito Federal. Plaza y Valdés.

**Prahalad, C. K.** 2005. *The fortune at the bottom of the pyramid: eradicating poverty through profit.* Philadelphia, Penn. Wharton School Publishing.

**Pommier, D.** 1995. *Financiamiento rural en el contexto del ajuste estructural. in: memoria del Taller sistemas de financiamiento en los programas de ajuste estructural.* Tegucigalpa. CPAA, Zamorano.

**Puerta, R.** 2002. *Las Remesas de los emigrantes: un factor decisivo para impulsar políticas de desarrollo en Honduras.* Ponencia en el VIII congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, 28-31 octubre. Panamá.

**Roulliard, X.** 1995. *Diagnóstico del financiamiento rural. in: memoria del Taller sistemas de financiamiento en los programas de ajuste estructural.* Tegucigalpa. CPAA, Zamorano.

**SAG.** 2004. *Principales Elementos de Trasfondo de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004 – 2021.* Tegucigalpa.

**Schejtman, A. y Berdegué J.** 2004. *Desarrollo territorial rural.* Santiago. Editorial FIDA-BID.

**Siri, G.** 2003. *Las remesas en el contexto de la migración hondureña a los Estados Unidos. Algunas vertientes importantes de acción.* Presentación en el I encuentro internacional de remesas para el desarrollo 8-10 julio. Tegucigalpa.

**Triguero, B.** 2002. *Impacto de los sistemas de financiamiento alternativo rural (SIFAR) en la unidad familiar en el municipio de Guajiquiro, Departamento de La Paz, Honduras.* Tesis de Grado. Zamorano.

**Turton, C.** 2000. *Enhancing livelihoods through participatory watershed development in India.* Working paper 131. London. Overseas Development Institute.

**Wattel, C.; Ruben R.; Caballero, E. L.; Krikke, E.** 1994. *Financiamiento rural alternativo. Experiencia con el crédito no-bancario en Honduras.* Tegucigalpa, Editorial Guaymuras.

**World Bank.** 2002. *Private solutions for infrastructure in Honduras. The public-private infrastructure advisory facility and World Bank.*

**WBCSD.** 2004. *Oportunidades de negocios para reducir la pobreza: una guía de campo.* Jornadas de aprendizaje de empresas líderes en el camino hacia negocios para condiciones de vida sostenibles. Suiza. Atar Roto Presse S.A.

### **Documentos de Consulta Adicionales**

**Aguirre, R.** 2003. *Género, ciudadanía social y trabajo.* Montevideo. Doble Clic Editoras.

**Bello, A.** 2004. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina: la acción colectiva de los pueblos indígenas.* Santiago. CEPAL.

**CEPAL.** 2003a. *Istmo Centroamericano: evolución del sector agropecuario 2001-2002.* Distrito Federal.

**CEPAL.** 2003b. *El sistema de información agropecuario SIAGRO.* México.

**CEPAL.** 2004. *Desarrollo productivo en economías abiertas.* Santiago.

**COHDEFOR.** 1996. *Análisis del sub-sector forestal de Honduras.* Tegucigalpa, Graficentro Editores.

**COHDEFOR.** 2003. *Estrategia nacional de protección forestal 2003-2015.* Tegucigalpa.

**Dirven, M.** 2004. El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina. Santiago. CEPAL.

**FAO.** *Sistema Global de Información de Agua y Agricultura, AQUASAT-FAO*, website <http://www.fao.org/ag/agl/aglw/aquastat/main/>. Visitado en Octubre del 2005.

**FAO-UNESCO.** 2004. *Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú.* PROYECTO FAO-UNESCO- GCS/ITALIA-CIDE-REDUC.

**FEREMA.** 2005. Promoción de la reforma educativa en América Latina y el Caribe. Educación: *El Futuro es Hoy*. Informe de progreso educativo. Tegucigalpa

**Global Water Partnership.** 2004. *Situación de los recursos hídricos en Centroamérica: hacia una gestión integrada.* San José. Editorama S.A.

**ILC.** 1998. *Red de conocimientos sobre iniciativas en reforma agraria y tenencia.* Roma. Internacional Land Coalition.

**Isgut, A.E.** 2002. *Ingreso no agrícola y empleo rural en Honduras.* Washington. BID.

**Kliksberg, B.** sf. *Repensando el estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos.* Documento disponible en [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica).

**Kliksberg, B.** sf. *El círculo de hierro.* Documento disponible en [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica).

**Kliksberg, B.** sf. *Ética y economía: la relación marginada.* Documento disponible en [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica).

**Mercado, A. y Romero, J.** 2005. Comercio y desarrollo en América Latina: artículos en honor a Víctor L. Urquidí. *Rev. Comercio Exterior*, vol 55 (8): 645-673.

**Monreal, J. y Pedreño, A.** 2001. *Trabajo ciudadanía social y riesgo biográfico en regiones periféricas.* Universidad de Murcia, facultad de economía y empresa. Papers 63/64:47-66.

**Moreno, L.** 2003. *Ciudadanía, desigualdad social y Estado del bienestar.* CSIC.

**Núñez, J.** 2005. *Saberes campesinos y educación rural.* Venezuela. L+N XXI Diseños, S.A.

**PNUD.** 2000. *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2000.* Tegucigalpa. Editorama S.A.

**PNUD.** 2003. *Informe sobre las Metas del Milenio.* Tegucigalpa. Lithopress Industrial.

**PNUD.** 2004. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Buenos Aires.

**Reardon, R., Cruz, M.E. y Berdegué, J.** 1998. *Los pobres en el desarrollo del empleo rural no agrícola en América Latina: paradojas y desafíos*. Ponencia en el tercer simposio latinoamericano de investigación y extensión en sistemas agropecuarios. Lima, Perú, 19-21 agosto.

**República de Honduras.** 2001. *Estrategia de para la reducción de la pobreza: un compromiso de todos por Honduras*. Tegucigalpa.

**Ruerd, R. y Van der Berg, M.** 2001. Empleo no agrícola y alivio de la pobreza de los hogares rurales de Honduras. *Rev World Development*, vol 29(3): 549-560.

**Sanchez, M.V.** 2005. *Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras*. Distrito Federal. CEPAL.

**SECPLAN.** 1982. *Perfil Ambiental de Honduras*. Tegucigalpa.

**SECPLAN.** 1989. *Perfil Ambiental de Honduras*. Tegucigalpa.

**SERNA.** 2004. *Balance Hídrico Nacional*. Tegucigalpa, Honduras.

**Sherwood, S.** 1998. *Políticas de Desigualdad: Impacto del cambio de políticas recientes en la agricultura de pequeña escala en la costa norte de Honduras*. Quito. CONDESAN.

**World Bank.** 2003. *Memorandum of the president of the international development association and the international finance corporation to the executive directors on a country assistance strategy for the republic of Honduras*. Report No. 25873 HO. Central America Country Management Unit Latin America and the Caribbean Region.

## Siglas y acrónimos

ADEL:	Asociación de Desarrollo Educativo Local
ASDI:	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ASONOG:	Asociación de Organizaciones no Gubernamentales
BANADESA:	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
BANPROVI:	Banco Nacional de la Producción y la Vivienda
BCH	Banco Central de Honduras
BID:	Banco Internacional de Desarrollo
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
DINADERS:	Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
DSEA:	Carrera de Desarrollo Socioeconómico y Ambiente de Zamorano
ENEE:	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
ERP:	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
FAO:	Organización de los Estados Americanos para la Agricultura y la alimentación
GTZ:	Cooperación Técnica Alemana
PESA:	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
PROSOC:	Proyecto de Desarrollo Rural en el Suroccidente de Honduras
PLANDERO:	Plan de Desarrollo Rural de la Región de Occidente
CARITAS:	Pastoral Social de la Iglesia Católica de Honduras
FIDA:	Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental
FONAC:	Foro Nacional de Convergencia
FONADERS:	Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
FONAPROVI:	Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda
FOSDE:	Foro Social de la Deuda Externa
FUNDER:	Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural
Ha:	Hectárea
HIPC:	Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (siglas en inglés)
IDH:	Índice de Desarrollo Humano
IHCAFE:	Instituto Hondureño del Café
INA:	Instituto Nacional Agrario
INE:	Instituto Nacional de Estadísticas
ONG:	Organización no Gubernamental
ONILH:	Organización Nacional Indígena Lenca de Honduras
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OPDF:	Organización Privada de Desarrollo dedicada a actividades Financieras
OPD:	Organización Privada de Desarrollo
OPS:	Organización Panamericana de la Salud
PAAR:	Proyecto de Administración de Áreas Rurales
PADER-COSUDE:	Promoción al Desarrollo Empresarial Rural – Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
PIB:	Producto Interno Bruto
PLANDERO:	Plan de Desarrollo Rural de la Región de Occidente
PMRTN:	Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRAF:	Programa de Asignación Familiar

PRODERCO:	Proyecto de Desarrollo Rural en el Centro Oriente de Honduras
PRONADERS:	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
PROLESUR:	Proyecto Lempira Sur
PTT:	Programa de Titulación de Tierras
PATH:	Programa Administrativo de tierras de Honduras
SAG:	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SERNA:	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
SETCO:	Secretaría Técnica de Cooperación
SICA:	Sistema de Integración Centroamericana
SIFAR:	Sistemas Financieros Alternativos Rurales
SWAP:	Sector Wide Approach
UE:	Unión Europea
UMA:	Unidad Municipal Ambiental
UNESCO:	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (siglas en inglés)
USAID:	Agencia Norteamérica para el Desarrollo Internacional