

# **50 años de institucionalidad agraria en Honduras: rupturas y continuidades**



***50 años de institucionalidad agraria en Honduras: rupturas y continuidades.*** Febrero 2018

Director Ejecutivo del CESPAD  
**Gustavo Irías**

Autores del documento:  
**Miguel Alonzo Macías**  
**Mario Pineda Talavera**

Revisión de estilo:  
**Claudia Mendoza**

Este informe ha sido formulado en el marco del proyecto: "***Políticas Públicas Agrarias Incluyentes***". Las ideas y opiniones expuestas en este documento son responsabilidad exclusiva del CESPAD y no expresan la posición de TROCAIRE.

## Contenido

I. Introducción .....	5
II. Resumen Ejecutivo.....	6
III. Contextualización socio-histórica de la institucionalidad agraria de Honduras. ....	7
IV. Institucionalidad agraria durante el modelo de acumulación neoliberal .....	16
4.1. La vieja institucionalidad agraria (1960-1990).....	17
4.1.1. Instituto Nacional Agrario: funciones y mandatos .....	20
4.3. Políticas públicas en el marco de la nueva institucionalidad agraria. ....	23
4.4. Marco de estrategias, políticas y proyectos impulsados por la SAG.....	27
V. Espacios de incidencia a partir de la nueva institucionalidad agraria.....	31
5.1. Escenario 1: El reencuentro con la lucha histórica del movimiento campesino .....	31
5.2. Escenario 2: La apuesta por una agenda intermedia del movimiento social agrario.....	33
5.3. Escenario 3: La lucha por los territorios frente a la política extractivista.....	35
VI. Conclusiones y recomendaciones .....	37
VII. Referencias bibliográficas.....	39
VIII. Anexos .....	41
8.1 Metodología .....	41
8.2. Estrategia metodológica.....	41
8.3. Revisión documental.....	42
8.4. Criterios de selección de los informantes clave.....	42
8.5. Tablas de estadísticas.....	43

## Siglas y acrónimos

ACS:	Alianza para el Corredor Seco
BANADESA:	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
BANASUPRO:	Suplidora Nacional de Productos Básicos
BCH:	Banco Central de Honduras
CAC:	Consejo Agropecuario Centroamericano
CEDOH:	Centro de Documentación de Honduras
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
COHDEFOR:	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
CONACAFE:	Consejo Nacional del Café
COMRURAL:	Proyecto de Competitividad Rural
DEI:	Dirección Ejecutiva de Ingresos
DICTA:	Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria
EMPRENDESUR:	Programa de Desarrollo Rural Sostenible para la Región Sur
EPHPM:	Encuesta Permanente de Hogares y Propósitos Múltiples
ERP:	Estrategia de Reducción de la Pobreza
EEUU:	Estados Unidos
FAO:	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
ICEFI:	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IHCAFE:	Instituto Hondureño del Café
IHDECOOP:	Instituto Hondureños de Cooperativas
IHMA:	Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola
INA:	Instituto Nacional Agrario
INE:	Instituto Nacional de Estadística
ISI:	Industrialización por Sustitución de Importaciones
LMDSA:	Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola
MCCA:	Mercado Común Centroamericano
PACTA:	Programa de Acceso a la Tierras
PAE:	Programas de Ajuste Estructural
PEA:	Población Económicamente Activa
PIB:	Producto Interno Bruto
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
PSAN:	Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PROMECOM:	Proyecto Mejorando la Competitividad de la Economía Rural en Yoro
PRONAGRO:	Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario
RD-CAFTA:	Tratado de Libre Comercio EEUU, CA y RD.
SAG:	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SENASA:	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agropecuaria
SERNA:	Secretaría de Recursos Naturales
UE:	Unión Europea



# I. Introducción

Un elemento que ha caracterizado al Estado de Honduras en las últimas tres décadas, es su continuo proceso de transformación y debilitamiento de su institucionalidad, por lo menos en los aspectos sociales. Desde los años noventa asistimos a una dinámica en la que el Estado, en lugar de fortalecer esta institucionalidad, ha avanzado en un proceso de resquebrajamiento en áreas sensibles como la producción, orientada a garantizar la soberanía y seguridad alimentaria de la población hondureña.

En el año 1962 se estableció la principal institución que rectoraría el proceso de Reforma Agraria en Honduras, el Instituto Nacional Agrario (INA). Desde una mirada crítica, se puede advertir que su funcionamiento tuvo una duración de apenas 30 años, ya que a partir de 1992, con la emisión de la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (LMDSA), esta institución fue una de las más golpeadas en el proceso de achicamiento y desmantelamiento de la institucionalidad pública agraria.

A la par de la constitución del INA, también se establecieron instituciones como la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR -1974), el Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA-1978), el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA-1980), y Secretaría de Recursos Naturales (SERNA-1955).

Todo el entramado institucional que se creó para acompañar los procesos de desarrollo, ligados a dinamizar la economía a partir de la producción agroindustrial, en la mayoría de los casos, fue debilitado de manera deliberada. Por otro lado, sufrió transformaciones que hicieron cambiar las prioridades del Estado. Es así que la COHDEFOR fue sustituida por el Instituto de Conservación Forestal (ICF), la SERNA por la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) y el BANADESA ha pasado por un proceso en el que la mayoría de las agencias se constituyeron en ventanillas de recuperación de crédito, más que de asistencia financiera. La más afectada de las instituciones ha sido el INA, ya que a partir de la emisión del Decreto 051-2016 (julio de 2016), se canceló la mayor parte de sus oficinas regionales y se redujo su cartera presupuestaria de manera significativa.

El presente trabajo hace una caracterización de la actual institucionalidad agraria en Honduras, en el marco del actual rediseño del Estado, con el propósito de desentrañar cuáles son los espacios y formas para establecer procesos y dinámicas de incidencia, a fin de posicionar en la agenda pública la relevancia del tema agrario en el país. Para fines del presente estudio, se priorizó el uso del método cualitativo, recurriendo dentro de sus técnicas específicas a las entrevistas semi-estructuradas, como mecanismo de aproximación a la problemática del debilitamiento de la institucionalidad agraria en el país, así como a la revisión bibliográfica sobre el tema.

## II. Resumen Ejecutivo

La institucionalidad agraria de Honduras se ha transformado como consecuencia de los cambios de los modelos económicos aplicados en el país y, con ello, de la reconfiguración del rol del Estado en cada momento histórico. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones, ofreció las condiciones propicias para el surgimiento de instituciones estatales cuyos objetivos eran el desarrollo y la reducción de las desigualdades sociales en el agro.

En 1962 se creó el INA y se emitió la Ley de Reforma Agraria. En aquel momento se buscaba impulsar y profundizar procesos de asignación y redistribución de la tierra. El reformismo fue abruptamente interrumpido con el golpe de Estado perpetrado al gobierno del Dr. Villeda Morales. Hasta 1972, con la emisión del Decreto de Ley No. 8, se reactivó el proceso de reforma bajo la tutela de diferentes gobiernos militares.

La década de los noventa representó la redefinición de la institucionalidad agraria por medio de la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE); la LMDSA de 1992, cerró un ciclo de 30 años de reformas en el agro hondureño. Este período definió la inserción del agro a la dinámica económica impuesta por el neoliberalismo, lo que derivó en un sostenido proceso simultáneo de “descampenización” y mercantilización de la tierra, este último concebido desde entonces como un producto susceptible de compra y venta acorde a la ley de oferta y demanda. Como resultado de esto, en las últimas décadas el agro perdió su relevancia en el modelo económico. Sistemáticamente se ha reducido su aporte al PIB nacional y absorbe cada vez menos mano de obra respecto al sector terciario. Además, la apertura comercial redujo significativamente la producción de granos básicos y estimuló su importación, generando alteraciones significativas en la economía y familias rurales.

Ya en el siglo XXI, el golpe de Estado del 2009 estableció un nuevo ciclo en la dinámica agraria nacional. Desde entonces se definió un esquema extractivista y concesionario, en el que se han insertado diferentes actores en procesos de inversión y coinversión para la explotación del territorio y sus recursos. Finalmente, en el año 2016 se emitió el Decreto 051-2016, mediante el cual se canceló una oficina regional, se redujeron las funciones, el presupuesto y personal del INA. El Estado hondureño dejó en segundo plano la cuestión agraria y comenzó a enfocarse en la seguridad alimentaria como eje articulador de las políticas públicas.

En este contexto el movimiento campesino enfrenta tres escenarios de incidencia en el Estado y sus instituciones: a) reencontrarse con su lucha histórica contra una institucionalidad agraria cooptada por las élites político-económicas, b) apostar por una agenda intermedia que plantee la reforma agraria como una alternativa para disminuir las condiciones de desigualdad social y económica en el sector y, c) impulsar la lucha por los territorios frente a la política extractivista fomentada por el Estado de Honduras.

La plausibilidad de cada escenario varía notablemente. El primero sería el más favorable para los intereses del movimiento social campesino, sin embargo, es el menos factible. La agenda intermedia es menos favorable dado que su alcance no permite transformar las condiciones de exclusión del agro hondureño, sólo minimiza la tensión. Finalmente, el tercer escenario, de orden más radical, supone mayores posibilidades de realización debido a la creciente confrontación en la disputa de territorios ante la instalación de corporaciones extractivistas en los últimos años, con proyectos de explotaciones mineras e hidroeléctricas, entre otros. En este último escenario, el reto del movimiento campesino es el de establecer alianzas y mecanismos de articulación con organizaciones internacionales y nacionales que permitan ejercer presión para el cumplimiento de sus demandas sociales.

### **III. Contextualización socio-histórica de la institucionalidad agraria de Honduras**

Desde la Reforma Liberal de 1876, impulsada durante el gobierno liberal de Marco Aurelio Soto, hasta la actualidad, el Estado de Honduras ha impulsado tres modelos de carácter capitalista: 1) El Modelo de Acumulación Primario Exportador (1876 - 1956), 2) El Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (1957 - 1980) y 3) El Modelo de Acumulación Neoliberal (1980 a la actualidad).

Fue durante el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), en que se desarrolló con mayor claridad la institucionalidad agraria en Honduras y el momento en el cual el patrón acumulativo del modelo capitalista se sustentó en dos pilares claves: la diversificación productiva y la industrialización sustitutiva de importaciones (Mas, 2005, p. 106).

Es por ello que en el gobierno civil de Ramón Villeda Morales (1957-1963) y durante los gobiernos militares posteriores (1963-1971, 1972-1982), el Estado desempeñó un papel fundamental en los asuntos económicos y en el fortalecimiento de las capacidades productivas e industriales del país, abriendo espacio a la sustitución de productos de importación con miras a reducir los riesgos externos derivados de los ciclos económicos (Ochoa Martínez, 2016, p. 216).

La modernización emprendida por el Estado estuvo orientada a la reducción de asimetrías y brechas entre clases sociales, relativizando con ello las desigualdades más apremiantes en la estructura social y económica. Por ello, fue necesario impulsar la modernización de la producción agraria<sup>1</sup> con el propósito de incorporar a grandes conglomerados de población rural al empleo productivo y hacerlos beneficiarios de una distribución del ingreso más justa (Hernández, 2007, p.24).

---

1 Para llevar a cabo la modernización, según Hernández (2007), era vital la puesta en marcha de la Reforma Agraria que consistió en uno de los proyectos nacionales más ambiciosos ya que buscó fortalecer el mercado interno mediante la inserción del campesinado a la economía, tanto nacional como internacional. También se convirtió en un instrumento político para contener el descontento social y reducir las desigualdades económicas y sociales en Honduras (Macías 2001, págs. 49-52).

En primera instancia, desde el Estado se impulsaron y ejecutaron los proyectos de colonización agrícola, que pasaron a ser administrados y gestionados por el INA, luego de su creación en 1961. Estos proyectos fueron: a) Catacamas, Olancho (1952); b) El Bajo Aguán, Colón (1955); OLA y Monjarás, Choluteca (1958 y 1959 respectivamente); Lean Jila, Atlántida (1960); Guaymas y Guaymitas, Yoro (1960) y San Juan Buena Vista, Cortés (1960). La estrategia de colonización agrícola fracasó; para 1970 solo el 5% de los beneficiarios originales se encontraban en las tierras adjudicadas, generando así un proceso de concentración de tierra en manos de grandes propietarios producto de la lógica de mercantilización (Ríos, 2014).

Posteriormente, se aprobó la primera Ley de Reforma Agraria en 1962, durante la administración de Ramón Villeda Morales, cuyo objetivo fundamental consistió en transformar la estructura social y agraria para incorporar a la población en general, pero especialmente a la población rural al desarrollo económico y social, a través de un sistema de propiedad que erradicara el latifundio y minifundio.

Esta iniciativa, formulada a partir de las presiones políticas del gobierno de los Estados Unidos (como requisito para acceder a los recursos financieros de la Alianza para el Progreso), marcó un nuevo fracaso en términos de desarrollo rural en Honduras. Las causas fueron la falta de voluntad política de gobernantes civiles y militares, la debilidad en la acción política del incipiente movimiento campesino y la fuerte capacidad de incidencia de grandes terratenientes en el aparato del Estado.

Con el propósito de re-dinamizar el proceso agrario, el 26 de diciembre de 1972 fue emitido el Decreto Ley No. 8, que entró en vigencia el 5 de enero de 1973. El énfasis de este Decreto consistió en impulsar y apoyar en el corto plazo la solución de las necesidades más apremiantes de los habitantes del campo y lograr la incorporación del campesinado al proceso de reforma agraria. La viabilidad política de dicho decreto fue posible a raíz de la presión del movimiento campesino frente al gobierno militar reformista de Arellano.

Dentro de las medidas que se contemplaron, a través del decreto, se encontraban: a) conceder temporalmente al campesino el uso de las tierras nacionales y ejidales disponibles y en poder del INA, y a la vez aptas para labores agrícolas; b) solicitar a los propietarios o poseedores de tierras aptas para la agricultura que, en forma voluntaria, temporal y gratuita, las pusieran a disposición del INA; c) tomar en arrendamiento las tierras que sean necesarias para alcanzar los fines del Decreto. Los propietarios o poseedores de tierra, que a juicio del Instituto no estaban siendo adecuadamente aprovechadas, quedaban obligados a celebrar con dicho Instituto los contratos correspondientes (INA, 2017).

Otro elemento fundamental en la construcción de la incipiente institucionalidad agraria, se presentó durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo (PND 1974-1978), cuando el Estado impulsó la ley de salario mínimo y la creación de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), institución clave en la reforestación, conservación, aprovechamiento, industrialización y comercialización de la madera (Ríos, 2014).



Ya para 1974 se impulsó el decreto 170 de Reforma Agraria, cuyo fin estuvo centrado en ejecutar el Plan Nacional de Reforma Agraria para consolidar un proceso integral de transformación de la estructura agraria, destinado a sustituir el latifundio y el minifundio por un sistema de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que garantizara la justicia social en el campo.

El resultado del proceso de Reforma Agraria fue inconcluso en lo que compete a la modificación de la estructura de tenencia de la tierra, puesto que el 72.6 % de las tierras otorgadas al campesinado eran nacionales, el 8.5 % ejidales y apenas un 18.9 % privadas. Además, el insuficiente apoyo en materia de asistencia técnica, la poca voluntad política y la incipiente organización del movimiento campesino, concedieron un panorama desolador para la clase del campesinado que, sin duda, impondría límites al objetivo central del proceso de Reforma Agraria (Barahona, 2005; Ríos, 2014).

Sin embargo, el campesinado gozó de dos condiciones fundamentales en esa época: primero, fue objeto de la acción institucional del Estado, a través de la Ley de Reforma Agraria y del Plan Nacional de Reforma Agraria; y segundo, desarrolló una alta capacidad como sujeto político e histórico en la transformación de la cuestión agraria. Por otro lado, al tiempo que se presentaron cambios fundamentales en términos políticos, sociales y económicos, durante cada modelo de acumulación, estos estuvieron conectados con la pérdida de importancia relativa del sector agrícola con la llegada de los PAE. Esto se evidencia en el tránsito de la estructura económica hacia las actividades del sector secundario y terciario, especialmente la industria manufacturera, la intermediación financiera y la administración pública, proceso que también corresponde a los ajustes del capital y las nuevas transformaciones del capitalismo como forma de organización social.

De acuerdo con cifras del Banco Central de Honduras (BCH, 2004), el PIB agrícola pasó de representar el 27.5% del PIB total en 1995, al 24.1% en 1999. También la participación de las exportaciones de productos agrícolas como porcentaje de las exportaciones nacionales pasó de 50.6% en 1995 a 31.1% en 1999; a la vez que hubo un incremento de las importaciones de productos agrícolas al pasar de 11.4% a 14.8% en los mismos años (SAG, 2004).

En la tabla #1 se observan dos tendencias marcadas que posibilitan una caracterización del modelo de acumulación actual y su conexión con el debilitamiento de las actividades agrícolas. Primero, la tendencia cada vez más creciente hacia la tercerización de la economía nacional y, luego, el énfasis de la política económica adoptada desde los años 90, que prioriza medidas para sectores económicos y estratégicos vinculados al sector terciario.

Tabla # 1 **Honduras: estructura económica durante 1980-2013**  
(Precios constantes – expresado en porcentajes)

Rama económica	Años							
	1980*	1985*	1990*	1995*	2000*	2005**	2010**	2013**
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	26.92	27.19	27.51	27.58	25.19	13.46	12.26	13.24
Explotación de minas y canteras	1.80	2.24	1.54	1.72	1.83	0.48	0.28	0.20
Industrias manufactureras	14.46	14.65	15.18	15.08	15.98	22.28	19.15	18.64
Suministro de electricidad, gas y agua	1.42	1.94	2.74	2.67	3.34	1.98	2.53	2.33
Construcción	5.52	5.56	4.67	4.73	4.09	4.01	3.34	3.09
Comercio	15.30	11.66	10.77	10.82	10.73	14.13	11.65	11.40
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6.81	8.28	8.80	8.54	8.70	9.69	12.62	13.21
Intermediación financiera.	11.42	12.31	13.87	15.99	16.99	18.33	21.98	22.63
Administración pública.	16.34	16.16	14.92	12.86	13.14	15.62	16.18	15.26
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\*Tomado a precios constantes con año base 1978.

\*\*Tomado a precios constantes con año base 2000.

Fuente: CEPAL (2017).

Aunado a lo anterior, otros condicionantes del panorama socioeconómico de ese entonces fueron, el fracaso del Mercado Común Centroamericano (MCCA), la incipiente industrialización de la economía nacional y la crisis del petróleo y de la deuda externa, puesto que su conjugación permitió la crítica sobre la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales. El resultado de dicho cuestionamiento se observa en el sostenido y persistente debilitamiento de la institucionalidad del Estado para fomentar, promover e intervenir con mayor peso en la formulación de políticas públicas agrarias.

El debilitamiento de la institucionalidad agraria debe, por tanto, ser comprendido en el marco histórico-social de la transformación del capitalismo en los años noventa, con la llegada del ajuste estructural en el agro.<sup>2</sup> La Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola se constituyó en el marco legal del cual emana toda la implementación de la lógica mercantil en el agro hondureño. Sus postulados se oponían directamente a la Ley de Reforma Agraria en varios sentidos:

2 Los PAE marcaron el inicio de la configuración del modelo de acumulación neoliberal que se sustentó en incentivos a la producción y diversificación de exportaciones, el control de importaciones, la promoción de la inversión extranjera, el sistema de cambio paritario (sistema fijo) y la contracción monetaria sustentada en la reducción del crédito y la no emisión monetaria para financiar el déficit presupuestario del gobierno (Barahona, 2005, p.41).

- La Reforma Agraria no sería más un objetivo fundamental del Estado de Honduras. Las tierras nacionales y ejidales ocupadas ilegalmente entre 1966 y 1989, fueron tituladas en dominio pleno y, por lo tanto, quedaron fuera de las posibilidades de acción del Instituto Nacional Agrario.
- Facilitó la configuración del mercado de tierras, es decir, la compra y venta de tierras en manos de campesinos obtenidas en el marco legal del periodo reformista.
- Favoreció el crecimiento de grandes propiedades, sin importar su nivel de eficiencia en el trabajo.
- Permitió la proliferación del minifundio, antes considerados predios inferiores a 5 hectáreas, ahora inferiores a 1 hectárea.

Como evidencia, para 1993, el 44% de las familias rurales poseían menos de 1 hectárea de tierra y la asignación de tierras cultivadas era del 14%, lo que representaba el 4% del territorio nacional, es decir, 380,000 hectáreas (Merlet, 2003). En 1994, del total de las tierras del sector reformado, el 53.6% habían sido vendidas, siendo las zonas del Aguán y del Litoral Atlántico las más afectadas, ya que el 73.8% y 70.3% del área reformada, respectivamente pasaron a manos de sectores privados (FOSDEH, 2009, p. 21; Macías, 2001, pp. 91-97).

Sumado a los elementos anteriores, se puede señalar la persistencia de los elevados niveles y grados de subempleo, desempleo y pobreza en el medio rural (FOSDEH, 2009; Sandoval Corea, 1992), lo que denota una problemática central en el sector agrario, vinculado al mercado de trabajo y a las condiciones de empleo precario en las zonas con menor desarrollo de infraestructura educativa y productiva, expresado en altos niveles de empobrecimiento. Los datos que siguen constatan esa realidad acerca de la problemática de empleo en el medio rural.

Tabla # 2 **Honduras: problemas de empleo en el sector rural (2010 y 2015)**

Año	Problemas de empleo	Sub-empleo invisible <sup>3</sup>	Pobreza extrema
2010	40.4%	77%	53.7%
2015	26.3%	65.9%	53.6%

Fuente: Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG, 2017).

Las tres problemáticas ubicadas en la tabla 2, denotan situaciones de orden estructural que configuran condiciones de precariedad en el ámbito del mercado de trabajo en la actualidad. La tendencia de dichas problemáticas se traduce en la pérdida de capacidad adquisitiva y de empoderamiento tanto de los trabajadores asalariados agrícolas como de la clase campesina, al verse limitados en sus derechos sociales y económicos. Sin embargo, es importante señalar que estas tendencias se sostienen desde la implementación de la LMDSA (1992), pues según Sauma (2002), la pobreza en 1996 fue de 75.3 %, es decir un 4.4 % inferior a 1991.

3 Cálculos para la rama de actividad económica de la agricultura, silvicultura, caza y pesca.

En consecuencia, el impacto del ajuste estructural en el agro puede sintetizarse, según lo señalado por el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH, 1992, p.209), en el a) aumento de la desigualdad social en el campo, b) cambio en la estructura productiva en favor de los cultivos de mayor rentabilidad en el mercado, en detrimento de la producción de granos básicos<sup>4</sup> y c) el grado en que la tecnificación del agro pasara a depender de la evolución de los precios internacionales.

Por otro lado, el balance de la década de los noventa refleja un incremento de los cultivos tradicionales (café, caña de azúcar y palma africana) y de los cultivos no tradicionales (hortalizas y frutas), mientras que se presentó una reducción relativa de la producción de granos básicos respecto al sostenido crecimiento poblacional y la disminución de la cantidad de trabajadores agrícolas asalariados, versus un incremento de campesinos que trabajan por cuenta propia, así como una reducción de los ingresos reales de los trabajadores de las zonas rurales (Baumeister, 2013).

Estos cambios son más claros al observar la tendencia seguida por la superficie de tierra cultivada de granos básicos, posterior a la emisión de la LMDSA, mismos que se recogen en la tabla que se presenta a continuación:

Tabla # 3 **Honduras: superficie cultivada de granos básicos<sup>5</sup> (1992-2015)**

Período	Superficie de frijol	Superficie cultivada maíz	Superficie cultivada de arroz	Superficie cultivada de sorgo
1992-1993	102,250	619,460	19,490	97,340
2002-2003	156,820	489,860	5,530	76,920
2015-2016	200,000	290,211	26,740	No disponible

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG, 2018).

De los cultivos de granos básicos, el maíz y el sorgo registraron un decrecimiento de la superficie destinada para su cultivo, los cuales fueron de -113.5% y -26.5%, respectivamente. En el caso del maíz, se presentó entre las cosechas de 1992-1993 y 2015-2016, mientras que el sorgo corresponde a las cosechas 1992-1993 y 2002-2003.

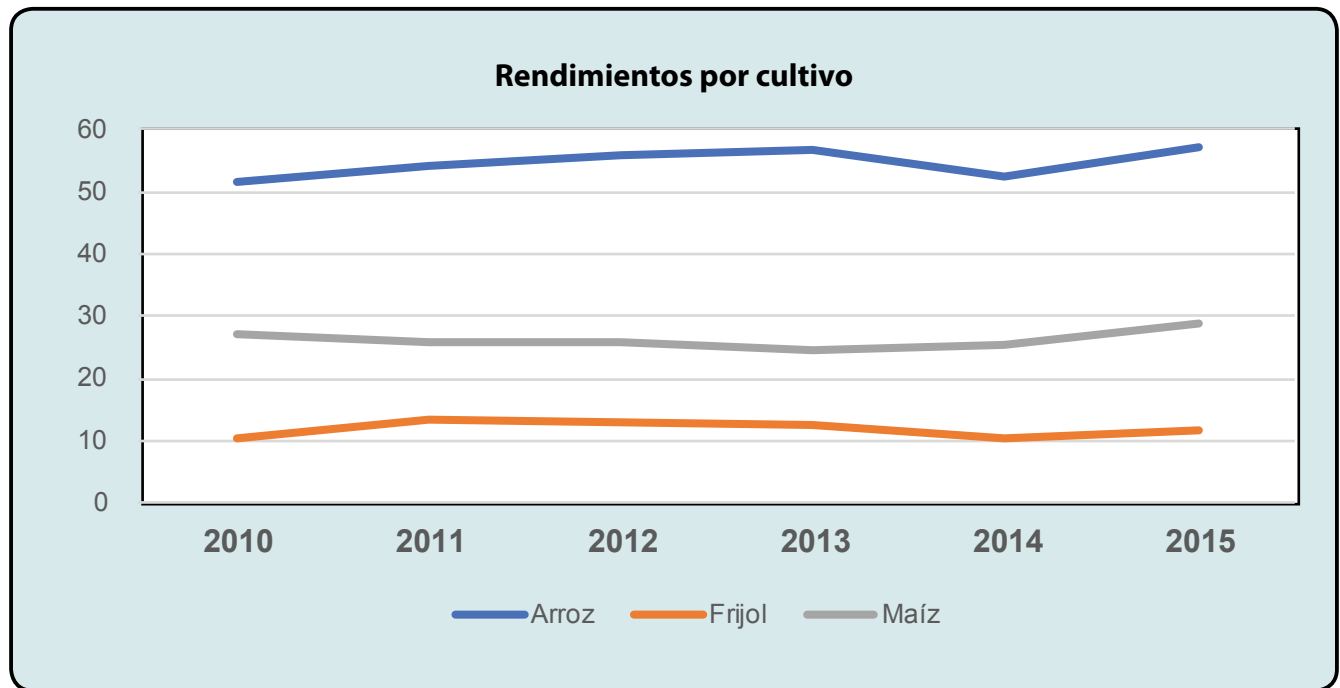
Adicionalmente, la tendencia fue contraria para el frijol y el arroz, puesto que la superficie de cultivo creció para ambos entre las cosechas de 1992-1993 y 2015-2016. El crecimiento fue de 95.5% y 27%, respectivamente. De igual forma, los cultivos de granos como arroz y frijol han registrado incrementos en sus volúmenes de producción, situación opuesta a lo que ocurre con el maíz, que muestra una tendencia decreciente durante la última década.

4 Ver tabla 2

5 Superficie cultivada expresada en hectáreas.

Sin embargo, los incrementos en la producción de arroz responden tanto al incremento de la superficie cultivada como a mejoras en los rendimientos por manzana. El rendimiento, para el caso, de dicho grano básico, osciló entre el 51.7 quintales por manzana en 2010, y el 57.11 quintales para 2015, evidenciando un rendimiento promedio para el arroz entre 2010 y 2015 de 54.74 quintales por manzana. A la vez, muestra un crecimiento porcentual de dichos rendimientos en 10.5% para el mismo periodo. La caída más fuerte en términos de rendimiento se presentó entre los años 2013 y 2014.

Gráfico # 1 **Honduras: rendimientos por cultivo de granos básicos (2010-2015)**



Fuente: Elaboración propia a partir de agro-estadísticas de la SAG (2018).

En lo que corresponde al frijol, este cultivo posee un rendimiento que osciló entre el 11.71 quintales por manzana en la cosecha 2008-2009 y 11.8 quintales por manzana en la cosecha 2015-2016. Estos datos evidencian un rendimiento promedio, durante ambas cosechas, de 11.8 quintales por manzana, a la vez que muestra un crecimiento porcentual en sus rendimientos de apenas 0.76%.

Por otro lado, es importante destacar que este cultivo se siembra en 16 de los 18 departamentos de Honduras, pero existen a nivel nacional siete regiones agroecológicas dentro de las que sobresalen la Centro Oriental y Nor-Oriental, que aportan el 52% de la producción nacional, seguidas de las regiones Nor-Occidental con un 16%: Occidente con 12%, Centro Occidente con 9% y el Litoral Atlántico con 8% (postrera tardía), quedando el Sur con una contribución de apenas el 3%. También, el consumo promedio por persona varía según estrato socio-económico, disponibilidad, opciones alimenticias y procedencia, pero las estimaciones indican un rango entre 12 y 23 kg por persona cada año (Escoto, 2011).



El escenario para el cultivo de maíz resulta más preocupante, puesto que ha sido el cultivo cuya superficie cultivada y producción ha presentado descensos notables. Para el caso, cabe destacar que el cultivo de maíz registró un rendimiento que osciló entre 25.8 quintales por manzana en la cosecha 2008-2009 y 28.6 quintales por manzana en la cosecha 2015-2016. Con este dato se evidencia un rendimiento promedio durante ambas cosechas de 26.4 quintales por manzana, con un crecimiento porcentual en sus rendimientos de 10.1%, situación que disminuye parte de la crisis que se genera por la escasez de este rubro productivo.

Un factor común que afecta los cultivos de granos básicos es la baja productividad con la cual se lleva a cabo la producción agrícola, lo que se manifiesta en rendimientos poco competitivos para la cobertura de los costos de producción. Es decir, con mejor acceso a tecnología se podrían obtener mayores rendimientos sin requerir de una ampliación de la superficie cultivada, tomando también en consideración la necesidad en la mejora del estado de los suelos destinados para los cultivos.

Durante el modelo de acumulación neoliberal han persistido dinámicas que constatan cambios generales. La primera está relacionada con la estructura económica, la que mostró que para 1990, las actividades agrícolas representaban el 27.51% del PIB; 27.58% en 1995, 25.19% en el 2000, hasta ubicarse finalmente en 13.24% en 2013. La reducción de la participación de las actividades agrícolas en el PIB fue de 14.27%, entre 1990 y 2013.

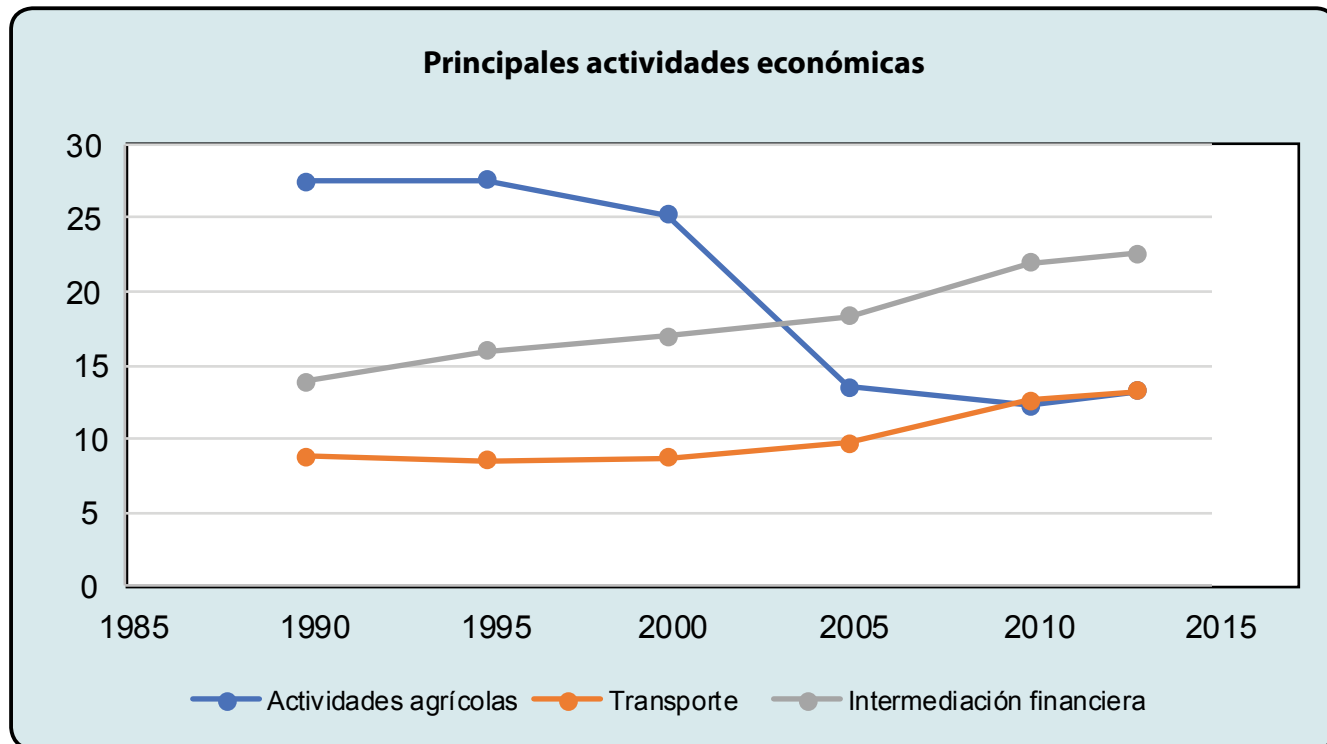
Esta tendencia hacia la agroindustria, industria y tercerización, está asociada a la apertura de la economía y la búsqueda de los mercados internacionales como nichos principales de colocación de los productos agrícolas y agroindustriales. La apertura comenzó a delinearse con las políticas de liberalización económica de los noventa y luego se consolidó con la puesta en marcha del RD-CAFTA (por sus siglas en inglés) o Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

Como muestra la gráfica 2, al tiempo que se cristaliza una reducción del aporte de las actividades agrícolas al PIB, se presenta un aumento del aporte de las actividades de intermediación financiera y transporte. La intermediación financiera creció en 98% al pasar de 11.42% en 1980 a 22.63% en 2013; mientras que la actividad de transporte creció en 93.97%, al pasar de 6.81 % en 1980 al 93.97% en 2013.

Esto denota la orientación del crecimiento económico y su concentración en actividades económicas concentradas en pocos propietarios. También refleja el tránsito de una política económica que pasó de privilegiar el crecimiento del sector primario a otorgar centralidad al sector terciario, específicamente a las actividades del sector financiero.

El otro aspecto que se visualiza es el tránsito hacia un nuevo modelo de acumulación y un nuevo énfasis en la política económica, lo que se evidencia en la estructura sectorial del empleo, cuya modificación resultó significativa durante el mismo período, puesto que para 1990 el sector agrícola concentró el 42% de los ocupados, el sector industrial el 19.7% y el sector servicios el 38.2%. Para 2013, la tasa de ocupación agrícola fue del 36.1%, del sector industrial de 12.7% y del sector terciario 51.2% (CEPAL, 2017).

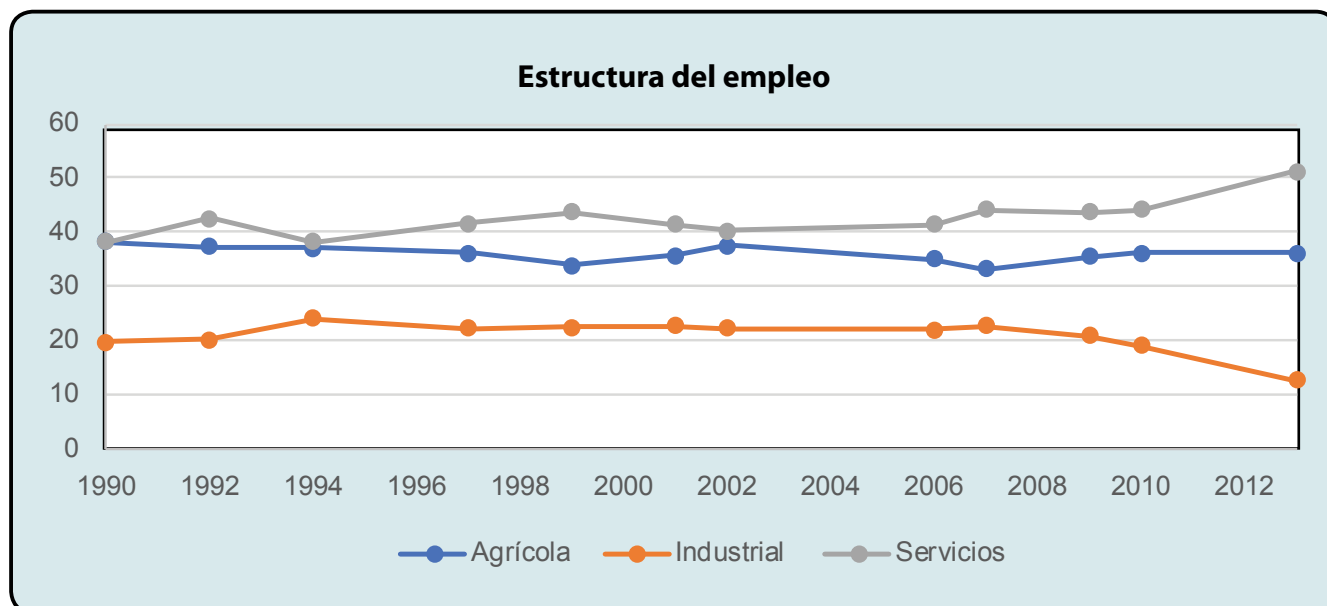
Gráfico # 2 **Honduras: ramas de actividad económica (1990-2013)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL, 2017).

Lo señalado se puede expresar con mayor detenimiento en la gráfica N° 3, que se muestra a continuación:

Gráfico # 3 **Honduras: composición sectorial del empleo (1990-2013)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL (2017).

La resultante del cambio de modelo en materia económica ha sido el abandono de la política agraria y de desarrollo rural enmarcado en principios de justicia distributiva y que consideren la relevancia del factor tierra. Lo anterior se refleja en los altos y sostenidos índices de pobreza en la zona rural que demuestran, según la Encuesta Permanente de Hogares y Propósitos Múltiples (EPHPM- 2008), que entre 1991 y 2001 pasó de 79.6% a 73%, dando señales de estancamiento entre el periodo 2001-2005, en el que apenas descendió a 71.5% en 2005. Sin embargo, a partir de 2006 la pobreza rural disminuyó de manera casi sostenida hasta ubicarse en 63.1% en 2008.

## **IV. Institucionalidad agraria durante el modelo de acumulación neoliberal**

Para comprender el cambio en el establecimiento de nuevos esquemas de la administración pública, como recurso analítico se ha realizado una distinción entre la vieja y la nueva institucionalidad agraria, durante el actual modelo de acumulación. Esto permite dar cuenta de las características y su naturaleza. Primero, la vieja institucionalidad ha sufrido un claro debilitamiento en cuanto a su poder de incidencia y de transformación en el nivel de vida del campesinado. Mientras que la nueva institucionalidad, en la mayoría de los casos, ha tendido a sustituir a la vieja institucionalidad, pero también ha contribuido a incrementar el tejido institucional, complejizándolo y tornándolo difuso.

El principal mecanismo de sustitución entre la vieja y la nueva institucionalidad se encuentra en la creación y/o reestructuración de las instituciones agrarias de antaño y el viraje de su énfasis. La vieja institucionalidad priorizó la reforma agraria como alternativa de superación de las condiciones deplorables de la población del medio rural, mientras que la nueva institucionalidad definió su énfasis en torno a la seguridad alimentaria.

Este cambio en la centralidad de los mandatos y funciones de la institucionalidad agraria, tiene dos implicaciones claras: a) vuelve difuso el marco institucional y como corolario de lo anterior, complejiza la identificación de la institucionalidad-espacio para que el movimiento campesino logre canalizar demandas globales y específicas; b) supone una visión acrítica sobre la dinámica del agro, puesto que se erige sobre la idea asistencialista de otorgar a la clase del campesinado, ingresos y medios específicos para asegurar su dieta alimenticia, dejando a un lado la distribución de la tierra.

Para una comprensión del proceso de redefinición y cambio del Estado, es pertinente hacer una revisión de las políticas públicas, marco normativo y marco institucionalidad vinculados al agro hondureño. Siguiendo tres criterios, se analizan algunas:

- Definen dos marcos institucionales diferentes: la vieja y la nueva institucionalidad agraria.
- Responden a un orden cronológico de su emisión y/o establecimiento.
- Marcan la configuración de una nueva lógica de acumulación en el modelo económico impulsado desde el Estado.

- Se relacionan con las políticas de seguridad alimentaria priorizadas durante el modelo de acumulación neoliberal.

#### 4.1. La vieja institucionalidad agraria (1960-1990)

La vieja institucionalidad agraria se encargaba de brindar cuerpo al incipiente proceso o al proceso inconcluso de Reforma Agraria, impulsado por el Estado Desarrollista en los años 70. También por esa década, se presentó un movimiento social campesino con mayor capacidad de incidencia política, mayor estructura organizacional y mayor formación política. En el cuadro 1, se exponen las áreas de trabajo de esa vieja institucionalidad, cada día más debilitada y con menos capacidad de acción en el agro hondureño.

Cuadro # 1 **Honduras: marco institucional agrario en el ámbito nacional**

Institución	Áreas de trabajo
<b>INA (1961) Decreto Ley No. 69</b>	Reforma agraria, tenencia de la tierra, planificación, políticas agrícolas, reforma agraria, desarrollo rural, investigación, asistencia técnica, créditos, riego y drenaje, agroindustria, insumos, infraestructura, organización gremiales, cooperativas, producción agroindustrial.
<b>ICF (Instituto de Conservación Forestar)</b>	Formulación de políticas forestales, conservación de los bosques, investigación y asistencia técnica.
<b>SERNA (Actualmente Mi Ambiente)</b>	Investigación, análisis y diseño de políticas ambientales, evaluación de impacto ambiental, conservación de los recursos hídricos y biodiversidad del país.
<b>IHMA (1978) Decreto Ley No. 592</b>	Comercialización, planificación, asistencia técnica, venta de insumos, almacenamiento, exportaciones e importaciones de productos e insumos, infraestructura física.
<b>BANADESA (1980) Decreto No 903</b>	Crédito agrícola.
<b>Instituto Hondureño del Café (HCAFE, 1970) Decreto Ley No 83</b>	Formulación de políticas sectoriales, negociación de políticas y preparación de presupuestos, procesamiento, crédito, comercialización, proyectos de desarrollo agrícola, promoción de inversiones, organización del sector productivo, control fitosanitario, investigación, generación y transferencia de tecnología, evaluación de proyectos.
<b>Instituto Hondureño de Cooperativas (IHDECOOP,1988) Acuerdo Ejecutivo No 191-88</b>	Organizaciones cooperativas, organización, educación, capacitación y planificación.
<b>Suplidora Nacional de Productos Básicos (BANASUPRO,1980) Decreto ley No 1049</b>	Ente comercializador del Estado, referente en precios, abastecimiento y comercialización de productos de la canasta alimenticia.

Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, la fortaleza institucional agraria que prevaleció en ese entonces, además de ser resultado de la voluntad política del Estado en la priorización de la Reforma Agraria como política pública, de manera especial, es fruto de la capacidad movilizadora del movimiento social campesino que se organizó en el marco del proceso de colonización de tierras o expansión de la frontera agrícola en el Bajo Aguán a partir de 1962.

Una de las ventajas a las que se enfrentó el movimiento campesino de los años 60 y 70, fue el de dirigir sus procesos de incidencia a una institucionalidad agraria más uniforme, lo que le permitió realizar acciones más contundentes en relación con la conquista de la tierra y sus procesos de legalización; dinamización de la producción y fortalecimiento del movimiento agrario. En contraposición a ese escenario, a partir de los años 90, además de contar con una institucionalidad agraria dispersa, el movimiento campesino tiene una agenda más difusa que debilita su nivel de incidencia y la concreción de sus objetivos, contribuyendo a su debilitamiento.

#### **4.1.1. Instituto Nacional Agrario: funciones y mandatos**

Función institucional: de acuerdo con el mandato, su tarea principal consiste en aplicar una reforma agraria integral que resuelva los problemas agrarios y que respete el uso de las áreas de vocación forestal, de las microcuencas y de las áreas protegidas. A pesar de ese mandato, en la actualidad existe un deterioro institucional que se manifiesta en el modo en que se realiza la asignación presupuestaria y la priorización de las líneas de políticas de la institución.

Cuadro # 2 **INA: marco de políticas públicas vinculadas al sector agrario 92-2015)**

<b>Líneas de política pública</b>	<b>Fundamento o propósito</b>
<b>Titulación de tierras</b>	Emitir títulos de propiedad a familias campesinas, comunidades indígenas y afro-descendientes.
<b>Reconversión empresarial</b>	Otorgar asistencia técnica y asesoría en desarrollo agro-empresarial y producción agropecuaria y artesanal con enfoque competitivo.
<b>Programa de Acceso a la Tierras (PACTA)<sup>6</sup></b>	Brindar a las familias pobres del área rural activos productivos para establecer empresas productivas en tierra propia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del marco normativo (2018).

Estas líneas evidencian un viraje en la función y naturaleza de la institucionalidad agraria, que se concentra en el tránsito de una política agraria que contemplaba la distribución de la tierra, hacia una política de carácter agrícola, sustentada sobre los principios de eficiencia y de competitividad. Esto abre la posibilidad a las iniciativas agroindustriales desarrolladas por empresarios agrícolas, sustentadas en el marco de la LMDSA.

<sup>6</sup> Es un proyecto del Gobierno de la República de Honduras, implementado en el marco de las líneas estratégicas de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Instituto Nacional Agrario (INA) y administrado y ejecutado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).



#### 4.1.2. Presupuesto del Instituto Nacional Agrario (2007-2017)

Tabla # 4 **Presupuesto del INA por año<sup>7</sup> (2007-2017)**

Año	Presupuesto del INA en millones de Lempiras
2007	257.9
2008	340.10
2009	370.41
2010	460.12
2011	370.8
2012	388.2
2013	426.01
2014	404.47
2015	268.66 <sup>8</sup>
2016	427.11
2017	282.93 <sup>9</sup>

Fuente: Elaboración propia a partir del INA (2018)

De la asignación presupuestaria de 2017, se estima que el 92.2 % proviene de transferencias de la administración central, a través de la Secretaría de Finanzas (SEFIN), y el restante 7.8 % es resultado del cobro de la deuda agraria, venta de tierras en posesión del INA y los gastos administrativos en los procesos de titulación de tierra de los grupos campesinos.

Para el resto de años (2007-2016), se observa que a pesar de las oscilaciones del monto presupuestario asignado al INA, en la última década el principal destino del presupuesto compete a gasto corriente, salarios y gastos de administración. Es importante hacer notar que en el año 2015, la distribución presupuestaria tuvo un mayor acento en los programas de titulación de tierra y de reconversión empresarial; situación que también se expresó en el año 2007, aunque solo en el tema de titulación.

7 Expresado en millones de Lempiras.

8 Presupuesto hasta finalizar el III trimestre de 2015 (julio-septiembre).

9 Techo presupuestario ejecutado hasta el III trimestre de 2017 (julio-septiembre).

Tabla # 5 **INA: destino del presupuesto por año y según programa (2007-2017)**<sup>10</sup>

Año	Actividades centrales <sup>11</sup>	Titulación de tierras	Reconversión empresarial	Total
2017	27.66 %	22.37 %	20.61 %	70.64% <sup>12</sup>
2016	62.35%	20.4%	17.25%	100%
2015	<b>26.37%</b>	<b>32.45%</b>	<b>33.02%</b>	<b>91.84%</b> <sup>13</sup>
2014	44.7%	27.3%	28%	100%
2013	47%	21.6%	31.4%	100%
2012	66.8%	16.2%	17%	100%
2011	39.6%	29.9%	30.5%	100 %
2010	40.6 %	26.2%	14.3%	81.1 % <sup>14</sup>
2009	39%	29.1%	15.2%	83.5% <sup>15</sup>
2008	46.7%	36%	12.20%	95 % <sup>16</sup>
2007	52%	<b>34.2%</b>	13.8%	100%

Fuente: Instituto Nacional Agrario (2018).

Nota: Los círculos asignados al renglón de titulación de tierra son de elaboración propia, a fin de desatacar los años en que hubo mayor asignación presupuestaria.

## 4.2. Nueva institucionalidad agraria (1991- a la actualidad)

Es de hacer notar que a partir de 1990, el Estado hondureño entró en un proceso de reconversión institucional. Por un lado, desaparecieron viejas instituciones que cumplieron un rol fundamental en materia social y productiva y, por otra parte, asistimos a la emergencia de nuevas instituciones que delinearán la apuesta de un Estado más comprometido con procesos que pueden ser leídos en varias direcciones:

- a) Una sustitución de la producción destinada al mercado interno por una destinada a los mercados internacionales, a través del establecimiento de nuevos nichos de mercado y nuevas cadenas de producción agrícola.
- b) Frente a la carencia de granos básicos y la caída de su producción, como resultado de la eliminación de las políticas de apoyo al sector campesino, el Estado se vio en la necesidad de crear mecanismos paliativos que contribuyeran a minimizar la inseguridad alimentaria originada por ese viraje en la dinámica de producción agrícola.

<sup>10</sup> Cantidades expresadas como porcentajes del presupuesto total asignado al INA.

<sup>11</sup> Representa los gastos corrientes de la institución. En su mayoría compuesto por sueldos, salarios y gastos administrativos.

<sup>12</sup> El saldo que resta, se divide en 25. 8 % presupuesto sin ejecutar del último trimestre del año y el 3.56% representa un porcentaje sin determinar.

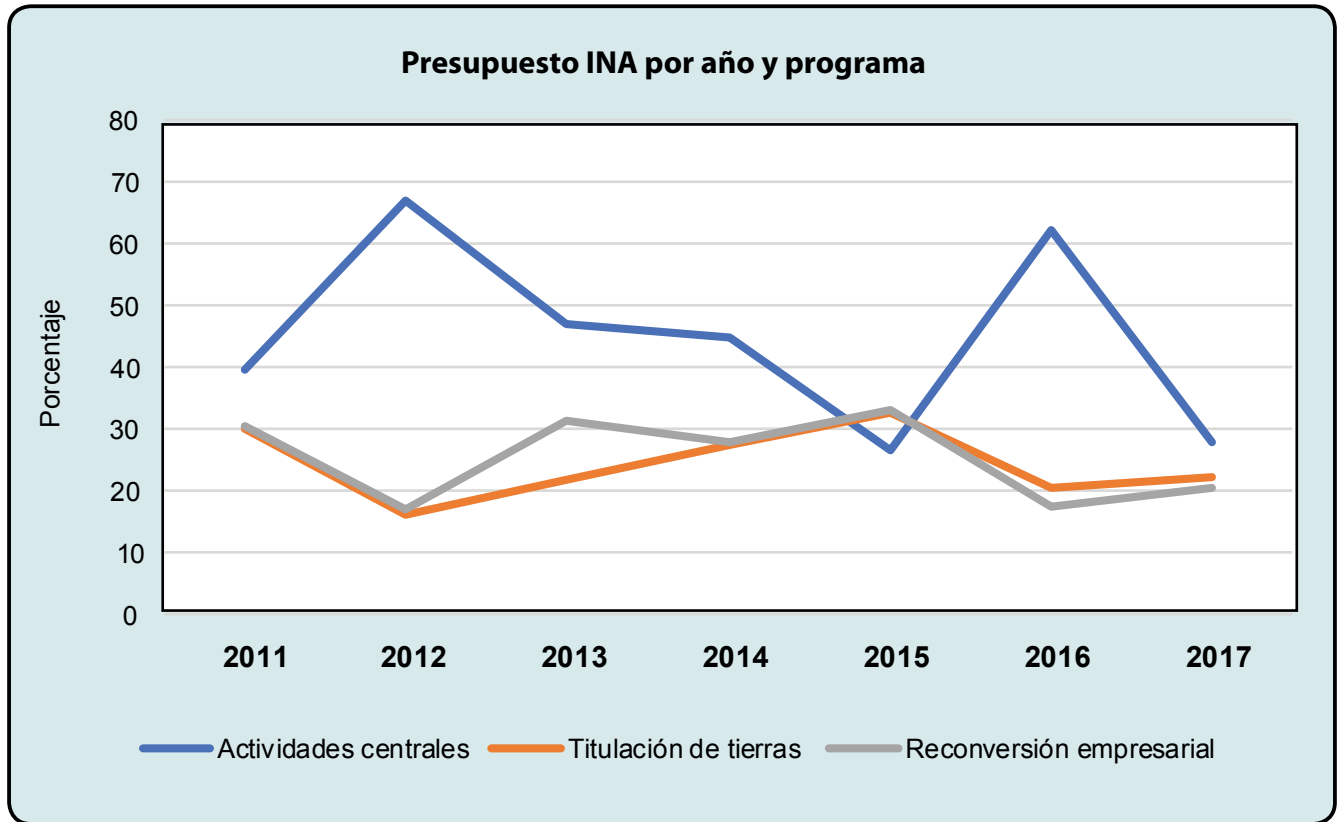
<sup>13</sup> El saldo restante de 8.16 % representa el presupuesto sin ejecutar asignado para el IV trimestre.

<sup>14</sup> El saldo restante de 18.9 % fue clasificado como saldo disponible al cierre del año.

<sup>15</sup> El saldo restante de 16.5 % fue clasificado como saldo disponible al cierre del año.

<sup>16</sup> El restante 5 % fue clasificado como saldo disponible y cuyo destino no se especifica.

Gráfico # 4 **Honduras: destino presupuestario del INA (2007-2017)**



Fuente: Elaboración propia a partir del INA (2018).

c) El impulso de políticas que profundizan el modelo de acumulación, que privilegian un esquema extractivista, a favor de pequeñas élites económicas, fundamentado en el control de territorios pertenecientes a comunidades indígenas y campesinas, extracción de sus recursos naturales y minerales; y finalmente, la explotación y apropiación de recursos hídricos bajo el pretexto de generar energía limpia para el país.

Cuadro # 3 **Honduras: nuevo marco institucional vinculado al sector agrario**

Institución	Áreas de trabajo
<b>Secretaría de Recursos Naturales, Ambiente y Minas (Mi Ambiente)</b>	Desarrollo sostenible mediante la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de políticas públicas orientadas a lograr la preservación de los recursos naturales y la conservación del ambiente
<b>Registro de la propiedad</b>	Institución destinada a establecer la seguridad jurídico-inmobiliaria de los bienes inmuebles.
<b>Instituto de la propiedad</b>	Fortalecer y otorgar seguridad jurídica a los titulares de la propiedad, emitiendo y supervisando el uso de la normativa apropiada en todo el territorio nacional en forma permanente, expedita, efectiva, transparente y equitativa
<b>SAG</b>	Planificación de políticas agrícolas, asistencia técnica y promoción a la agroindustria, investigación, riego y drenaje.
<b>UTSAN</b>	Instancia técnica la cual asume las funciones de coordinación, seguimiento, monitoreo, evaluación y la formulación de procedimientos metodológicos relacionados con la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Tiene un rol de coordinación en mega Programa Alianza del Corredor Seco.

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro # 1 **El Corredor Seco Centroamericano**

El concepto Corredor Seco hace referencia a un conjunto de ecosistemas combinados a lo largo de la región del bosque tropical seco de Centroamérica, el cual inicia en Chiapas y recorre gran parte de la costa pacífica y central de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la provincia de Guanacaste en Costa Rica. Se caracteriza por los extendidos y marcados períodos de verano sumados a la escasez de lluvia en el invierno, factores que generan frecuentes sequías y, por tanto, pérdidas considerables en el sector agrícola (FAO, 2012).

En general, son territorios que presentan épocas secas mayores de cuatro meses, producto de fenómenos cíclicos de sequías que generan graves problemas socioeconómicos que afectan tanto a los pequeños productores y la economía rural, produciendo una reducción significativa tanto de la producción agrícola como de las reservas de alimentos (FAO, Corredor Seco América Central. Informe de Situación., 2016).

Fuente: Elaboración propia.

## Recuadro # 2 **UTSAN – Corredor Seco Honduras**

En el caso de Honduras, existen diferentes niveles de efecto según el tipo de sequía: zonas de efecto severo (precipitación pluvial baja y más de 6 meses secos), zonas de efecto alto (precipitación pluvial media y de 4 a 6 meses secos) y zonas de efecto bajo (precipitación pluvial alta y de 4 a 6 meses secos). En el país, las zonas afectadas se ubican, fundamentalmente, en las regiones occidental, centro y sur del país. Del total del área que forma parte del Corredor Seco, la sequía afecta severamente el 3.9% (34 municipios), se presenta afectación alta en el 54.3% (103 municipios) y baja en el 41.7% restante (76 municipios) (FAO, 2012).

De acuerdo con la UNICEF (2016), más de 2 millones de personas viven en la zona afectada y la FAO (2016) estimaba que 1.3 millones de personas necesitaban asistencia humanitaria, debido a pérdidas considerables de las cosechas de maíz (60%) y frijol (80%). Como consecuencia de la significativa reducción de las cosechas ha aumentado la inseguridad alimentaria y nutricional, así como la pobreza. Además, se ha registrado un aumento de los precios de los alimentos entre un 14% y 20%, lo que impide que la población adquiera los productos de la canasta básica, obligando a la disminución de la comida consumida diariamente y, por tanto, provocando el aumento de los niveles de desnutrición (UNICEF, 2016).

La Alianza para el Corredor Seco (ACS) es una iniciativa impulsada por el gobierno de Honduras con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y The Global Agriculture & Food Security Program (GAFSP/Banco Mundial). Los objetivos de la Alianza del Corredor Seco son: a) sacar a 50,000 familias (275,000 personas) de la pobreza extrema (\$1.81/ día / persona) en el Corredor Seco y b) reducir la desnutrición crónica en niños menores de 5 años, en 20% arriba de la línea base de las comunidades priorizadas.

Fuente: Elaboración propia.

### **4.3. Políticas públicas en el marco de la nueva institucionalidad agraria.**

El piso común que posibilitó la conformación de la actual institucionalidad agraria en Honduras se encuentra en los fundamentos contra reformistas que sustentan la LMDSA. Esto permitió la formulación de un conjunto de leyes y decretos que sirvieron de complemento para profundizar la contrarreforma agraria.

Por ello, aunado al nuevo marco institucional agrario que se delinea en los 90, se define un conjunto de marcos legales que reafirman la apuesta del Estado a partir su reestructuración. Por un lado, renuncia a beneficiar sectores y grupos históricamente excluidos y, por otro lado, blinda los intereses de las nuevas élites económicas.

Frente a la emisión de dicha normativa, se crearon instituciones estatales con una clara incidencia en el sector agrario, destacando entre ellas la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) en 1996, según el Foro Social de la Deuda Externa de Honduras (FOSDEH, 2009, pág. 32). Sin embargo, la orientación de la SAG se concentró en el estímulo a la producción agrícola y agropecuaria, pero no en la estructura de la tenencia de la tierra como principal foco de distribución de la propiedad en Honduras.

La década de los noventa cerró con la formulación de la Política para *la Equidad de Género en el agro hondureño de 1999-2015*, en el marco de la Estrategia Nacional de Turismo Sostenible. La par-



Cuadro # 4 **Honduras: marco de políticas agrarias (1993-1997)**

Política	Objetivo
<b>Ley de Cajas de Ahorro y Crédito Rural mediante Decreto No. 201-93.</b>	1. Contribuir al crecimiento de una cultura de participación y ahorro que promueva el desarrollo endógeno. 2. Gestionar recursos para el financiamiento agrícola. 3. Mejorar el acceso al crédito
<b>Ley del Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda a través del Decreto 53-97.</b>	Conceder financiamiento de mediano y largo plazo a bancos privados, asociaciones de ahorro y préstamo y sociedades financieras para proyectos productivos y para la inversión en soluciones habitacionales a grupos de bajos ingresos.
<b>Ley del Fomento a la Producción.</b>	Incentivar y promover la producción para la exportación

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de literatura (2018).

ticipación femenina en las actividades económicas y productivas en el agro indicaba que la mayoría de las mujeres campesinas apoyaban tanto la producción como el aumento de los ingresos de las familias en las zonas rurales.

Sin embargo, a pesar del aporte al desarrollo de las unidades familiares campesinas y la sociedad rural, las mujeres participaban de forma desigual de los beneficios económicos, políticos, sociales y culturales (SAG, 1999). Por tal razón, esta política tenía como objetivo promover la igualdad en las zonas rurales, garantizar el uso sostenible de los recursos naturales, estimular la participación de todas las personas en el proceso de desarrollo y generar acciones en beneficio de la equidad de género, medidas que debían facilitar el incremento de la productividad del sector agrícola.

El cierre del siglo XX fue escenario de un cambio en la orientación de las políticas públicas en materia agraria. La transformación, signada por la implementación de la LMDSA supuso la sustitución de la Reforma Agraria por la modernización del sector agrario, teniendo como referencia las leyes del libre mercado como mecanismo de asignación de recursos económicos y forestales entre los diferentes actores sociales que convergían en el medio rural.

Por ello, la articulación entre la ampliación de la frontera agrícola, a raíz del inconcluso proceso de Reforma Agraria, y la caída de tierra destinada para el cultivo de granos básicos, derivado del crecimiento de la agroindustria y del repunte del sector maquilador manufacturero, agudizaron la problemática de la alimentación en las familias del medio rural.

Esto abrió camino para la creación de nuevos mandatos, normas y obligaciones jurídicas en relación con el desarrollo rural. Este parece ser el punto de inflexión en el que se presenta el tránsito de una política de carácter agrario hacia otra de visión más agrícola. Su diferencia radica en que la

primera, considera dentro de sus elementos fundamentales la estructura de la tenencia de la tierra como clave en la distribución de la propiedad, mientras que la segunda soslaya este elemento y convierte la competitividad como centralidad en su quehacer.

Cuadro # 5 **Honduras: marco de políticas agrícolas (2000-2014)**

Política	Planes	Estrategias
<b>Marco conceptual de política cafetalera, 2003.</b>	No disponible	Guía Producción Más Limpia para el sub-sector turístico hotelero, 2009.
<b>Política de Estado para el Sector Agroalimentario y Medio Rural de Honduras, 2004.</b>	Propuesta Plan Estratégico del Sector Agroalimentario de Honduras (PEAGROH, 2010).	Estrategia Regional Agroambiental y de salud en Centroamérica, 2009.
<b>Política Ambiental de Honduras, 2005.</b>	Plan de Inversión de País para el sector Agroalimentario (PIPSA).	Estrategia y Plan para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Centroamérica, 2010.
<b>Política Agrícola Centroamericana, 2008.</b>	Plan Nacional de Producción de Granos Básicos, 2012.	Estrategia Nacional para el manejo de Cuencas Hidrográficas de Honduras, 2010.
<b>Política Regional de Desarrollo de la Fruticultura (Por-frutas), 2011.</b>	Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica, 2014.	Estrategia del sector público agroalimentario y plan de implementación 2011.
<b>Política Nacional de Inocuidad de alimentos Acuerdos 255-2014</b>	Programa Nacional de Desarrollo Económico Honduras 20/20, 2015.	Estrategia de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de literatura y documentos oficiales del gobierno de Honduras (2017).

En la década de los dos mil, el desarrollo institucional en el sector agro definió el Marco Conceptual de Política Cafetalera (2003). La política tenía como objetivo “regular el comportamiento, interacción y relaciones de los agentes sociales y económicos que integran la cadena agroindustrial del café” (CONACAFE, 2003). Estas medidas se orientaban a generar un aumento de la productividad, articular la producción primaria con la agroindustrial y crear condiciones para una participación de los agentes productivos en las cadenas de valor nacionales e internacionales bajo principios de justicia y equidad (CONACAFE, 2003).

Un año después se creó la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y Medio Rural de Honduras (2004-2021). Esta política giraba en torno a tres ejes fundamentales: a) el desarrollo agroalimentario incluyente, b) desarrollo de la agricultura campesina y equidad de género y, c) la reforma institucional y el fortalecimiento de la capacidad gremial (SAG, 2004).

En el 2008 se puso en marcha una iniciativa regional, la Política Agrícola Centroamericana (2008-2017), cuyo objetivo era:

*“Contribuir al desarrollo de una agricultura centroamericana sostenible desde el punto de vista económico, social, ambiental y político-institucional, promoviendo condiciones para el desarrollo de una agricultura centroamericana moderna, competitiva, equitativa, articulada regionalmente, concebida como sector ampliado y con capacidad de adaptarse a nuevos roles, afrontar los desafíos y oportunidades de su entorno y fomentar la complementariedad entre actores públicos y privados” (CAC, 2008).*

El año 2010 se elaboró la Propuesta de Plan Estratégico del Sector Agroalimentario de Honduras (2010-2014); entre sus finalidades podemos destacar la modernización del sector agroalimentario del país, el establecimiento de medidas orientadas al aumento de la productividad y su valor agregado, todo desde un enfoque ambientalmente sostenible, que permita la generación de empleos, así como el incremento de los ingresos en el sector (SAG, 2010).

Con la Política Regional de Desarrollo de la Fruticultura, emitida el 2011, se buscaba la diversificación agrícola sostenible, de forma competitiva y equitativa, para contribuir al desarrollo económico, social y ambiental del país. La política era asumida como guía para los gobiernos del istmo centroamericano para promover el comercio, sanidad, aseguramiento de la calidad, fomento de la competitividad, innovación tecnológica, el fortalecimiento institucional y gestión de la seguridad alimentaria y nutricional (CAC, 2011).

Finalmente, en el 2013 se emitió la Ley del Fondo Nacional para la Competitividad del Sector Agropecuario, cuyo objetivo, según el Art.1, es “mantener y fomentar el sector agropecuario nacional dentro de un marco de sostenibilidad y conservación del medio ambiente y hacerle frente a los efectos de la globalización y tratados comerciales”. Ese objetivo se pretendía alcanzar mediante la profundización de los programas de desarrollo implementados desde la lógica de la modernización, la creación del Centro Agropecuario Nacional y la inversión en infraestructura productiva (Gaceta, 2013).

La debilidad institucional agraria ha incidido directamente en el estancamiento de ese sector en el país. Evidencias de las limitaciones institucionales son la falta de estadísticas que permitan tener una visión general de los grandes problemas que afectan el agro hondureño; el último Censo Agropecuario se realizó en 1993, desde entonces, el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha elaborado Encuestas Agrícolas Nacionales, la última en el año 2008. Sin embargo, estas no permiten visualizar los cambios en la estructura de tenencia de la tierra en el país. De igual forma, es destacable la limitada acción estatal en la resolución de conflictos sociales en el Bajo Aguán, situación particularmente grave después del Golpe de Estado del 2009, como resultado de procesos ilegales de compra-venta de tierras.

Una iniciativa de política pública de importancia porque reemplaza los esfuerzos del Estado por la

redistribución de la tierra es la *Política de seguridad alimentaria y nutricional de largo plazo. 2006. – reformada en septiembre del 2010*. Esta política provee un marco orientador y permanente de coordinación multisectorial y de integración entre los sectores público y privado, la sociedad civil y la cooperación internacional en aras de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de todos los hondureños, con énfasis en los más vulnerables. Sin embargo, no considera ninguna estrategia o programa orientado a asegurar el acceso a activos o medios de producción (como la tierra) para asegurar el derecho a la seguridad alimentaria, especialmente en las zonas rurales.

### Recuadro # 3 **Ley de minería y su impacto en las comunidades**

El Congreso Nacional de la República emitió la Ley General de Minería, mediante el decreto No. 238-2012. Su objetivo era establecer un marco normativo para regular las actividades mineras y metalúrgicas a lo largo del territorio nacional. La ley garantiza seguridad jurídica en el rubro minero, la aplicación de controles ambientales de las actividades mineras con el fin de proteger la vida humana, el suelo, agua, aire, flora y fauna; finalmente, aspira a que el rubro permita fortalecer las finanzas tanto del Estado como de los municipios por medio del pago de tributos.

Esta iniciativa mostraba el interés del gobierno hondureño por incentivar las inversiones en actividades extractivas de minerales. Sin embargo, en términos generales la minería no ha generado un impacto sustantivo en la economía nacional, apenas generó 6,342 puestos de trabajo entre el 2000 y 2011 que representaban el 0.2% de la Población Económicamente Activa (PEA), y de acuerdo con la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), la recaudación de impuestos no superó los \$19 millones para el Estado y \$ 1 millón para las municipalidades, entre los años 200 y 2009 (ICEFI, 2014).

Por otro lado, los problemas sociales derivados de esa actividad han ido en aumento. Los actores en conflicto son el Estado de Honduras, las empresas mineras y las comunidades organizadas en los lugares destinados a la explotación del rubro. De acuerdo con el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI, 2014), las disputas se han centrado en las consecuencias ambientales de la extracción minera, la violación de derechos humanos ante los desplazamientos forzados de las comunidades y el bajo aporte económico de la minería a las cuentas municipales y nacionales.

Fuente: Elaboración propia.

## **4.4. Marco de estrategias, políticas y proyectos impulsados por la SAG**

Es importante señalar que en el nuevo contexto de la institucionalidad agraria, el rol de armonización que en los años 70 y 80 desempeñó el INA, en la actualidad, es realizada por la Secretaría de Agricultura y Ganadería que, además de tener una serie de direcciones operativas (SENASA, DICTA, PRONAGRO, entre otras), cuenta con un conjunto de estrategias, programas y proyectos orientados a dinamizar las cadenas de producción que se encuentran bajo el control del nuevo empresariado agroindustrial, quedando fuera de este esquema económico, el sector campesino tradicional.

Cuadro # 6 **Honduras: estrategias para el sector agrario desde la SAG**

Estrategias	Objetivos
<b>Estrategia del Sector Público Agroalimentario y Plan de Implementación. Honduras hacia el desarrollo sustentable.</b>	Reducir en un 10% la pobreza y la pobreza extrema de las familias rurales a través del crecimiento sostenido y sustentable del PBI del sector agroalimentario, a razón del 3% anual y mejorando la equidad distributiva con la incorporación del 50% de la población objetivo en cadenas de valor y planes de negocios.
<b>Plan de Inversión de País para el Sector Agroalimentario (PIPSA). Honduras, 2011 – 2014.</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Una reducción de 10% en familias rurales viviendo en pobreza (de 72% a 62%).</li> <li>2. Una reducción de 10% en familias rurales en extrema pobreza (de 60% a 50%).</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro # 7 **Honduras: políticas nacionales de la SAG vinculadas al agro**

Política	Objetivos
<b>Política Agrícola Centroamericana 2008 - 2017</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover condiciones para el desarrollo de una agricultura centroamericana moderna, competitiva, equitativa, articulada regionalmente, concebida como sector ampliado, con capacidad de adaptarse a nuevos roles, afrontar los desafíos y oportunidades, así como de fomentar la complementariedad entre actores públicos y privados.</li> <li>2. Contribuir al desarrollo de una agricultura centroamericana sostenible desde el punto de vista económico, social, ambiental e institucional.</li> <li>3. Contemplar mecanismos de seguimiento y evaluación que aseguren su efectiva implementación.</li> </ol>
<b>Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Económico con Equidad Social</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crecimiento económico con equidad social.</li> <li>2. Inversión privada y pública.</li> <li>3. Empleo.</li> <li>4. Salarios.</li> <li>5. Productividad y competitividad con responsabilidad social.</li> <li>6. Protección de la población vulnerable.</li> <li>7. Diálogo y participación democrática.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia.



## Cuadro # 8 Honduras: proyectos de desarrollo rural ejecutados desde la SAG

Proyecto	Objetivo
<b>Proyecto Mejorando la Competitividad de la Economía Rural en Yoro (PROMECON)</b>	Reducir significativamente la pobreza de los habitantes rurales del departamento de Yoro, mejorando las capacidades organizacionales, prácticas de manejo territorial y posicionamiento en el mercado de los productos de los pobres rurales e indígenas.
<b>Proyecto de Competitividad Rural (COMRURAL)</b>	Contribuir a mejorar la productividad y competitividad de pequeños productores/as rurales organizados en los Departamentos de Comayagua, La Paz, Intibucá, Santa Bárbara, Lempira, Copán y Ocotepeque, a través del establecimiento de alianzas estratégicas en el marco de las cadenas de valor por medio del establecimiento de alianzas productivas estratégicas y planes de negocio.
<b>Programa de Desarrollo Rural Sostenible para la Región Sur (EMPRENDESUR)</b>	Apoyar a mejorar la generación de ingresos, empleos y la seguridad alimentaria de las organizaciones de productores en varios municipios de los Departamentos de Francisco Morazán, La Paz, Choluteca, Valle y El Paraíso, propiciando la inserción a cadenas de valor y el acceso de sus empresas y negocios rurales competitivos a los mercados nacionales e internacionales.
<b>Proyecto para la Competitividad y el Desarrollo Rural Sostenible en la Zona Norte (Horizontes del Norte)</b>	Aumentar los ingresos, el empleo y la seguridad alimentaria de las familias rurales pobres en varios municipios de los Departamentos de Atlántida, Cortés y Santa Bárbara; así como, reducir su vulnerabilidad ambiental dentro de un marco de igualdad de género y de inclusión de la juventud rural.

Fuente: Elaboración propia.

## Recuadro # 4 Ley de Incentivo al Turismo

El 17 de agosto del 2017, el Congreso Nacional de la República emitió la Ley de Fomento al Turismo cuyo objetivo era incentivar y fomentar la industria turística en nuestro país, en el marco del Programa Nacional de Generación de Empleo y Crecimiento Económico "Honduras 20/20". Los principales beneficios son la exoneración del pago de impuestos y de la importación de maquinaria y equipo requerido para la construcción de proyectos turísticos.

De acuerdo con el ICEFI (2017), la ley buscaba ampliar los privilegios del sector pese a no haberse convertido en una fuente de empleo y de inversiones de calidad. Honduras es el país con mayor gasto tributario en turismo comparado con el tamaño de la economía. 5.6% del PIB en el 2016. De igual forma, la misma institución señalaba que el ingreso promedio de los hondureños que trabajaban en actividades de alojamiento y de servicios de comida era de L. 5,071 al mes.

Además de los incentivos fiscales, la ley deja abierta la posibilidad de expropiación de territorios habitados por pueblos indígenas y afrodescendientes, parques nacionales y arqueológicos, así como áreas protegidas y refugios de vida silvestre. Según la OFRANEH (2017), las 91 áreas protegidas de Honduras pueden ser plataformas de inversión de la industria turística y 28 de las 47 comunidades garífunas se encuentran en zonas de amortiguamiento de áreas protegidas.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro # 9 **Programa Corredor Seco: proyectos en desarrollo actualmente**

Proyecto	Objetivo	Población meta
<b>ACS – USAID (Acceso a producción y nutrición)</b>	Reducir sosteniblemente la pobreza y desnutrición infantil en el Corredor Seco de Honduras mediante el incremento de los ingresos familiares.	18,000 hogares en los departamentos de Lempira, Intibucá y La Paz.
<b>ACS – USAID (Proyecto de Seguridad Alimentaria en el Sur)</b>	Mejorar las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional de 12,000 hogares vulnerables en lugares geográficos seleccionados del Corredor Seco.	12,000 hogares vulnerables de 25 municipios de los departamentos de Choluteca, El Paraíso y el sur de Francisco Morazán.
<b>ACS – COMRURAL</b>	Contribuir a incrementar la productividad y rentabilidad de productores y productoras organizados en asociaciones, cooperativas, empresas asociativas y otros esquemas organizativos, a los que se les apoya para que mejoren sus ingresos y sus condiciones de vida, a través del impulso de cadenas de valor agroalimentario.	5,280 familias en los departamentos de Comayagua, La Paz, Intibucá, Santa Bárbara, Lempira, Copán y Ocotepeque.
<b>Proyecto de Cosechas de Agua</b>	1. Construir 18 reservorios de agua que permitan que se coseche el agua de escorrentías garantizando la producción de alimentos de un ciclo de cultivo a través de riego complementario a la lluvia. 2. Restauración del ciclo hidrológico, manejo de microcuencas e incorporación de nuevas áreas al riego.	Diferentes comunidades de La Paz, Intibucá, Lempira, Santa Bárbara y Copán.
<b>Acceso al Crédito Agrícola (ACA)</b>	Facilitar el acceso a crédito agrícola a pequeños y medianos productores.	1,600 hogares clientes de la Alianza para el Corredor Seco.
<b>Programa Prevención del Embarazo en Adolescentes (PPEA)</b>	Contribuir a mejorar la calidad de vida de las niñas y adolescentes, particularmente de las más pobres, sus familias y comunidades a través de la reducción de embarazos precoces y no planificados y el VIH.	6 municipios de Intibucá, 12 municipios de La Paz y 6 municipios de Lempira.

Fuente: Elaboración propia.

## Recuadro # 5 **Una crítica analítica al enfoque de UTSAN – Corredor Seco Honduras**

**Corredor Seco:** como estrategia tiene puntos de contacto con el enfoque de la pobreza, puesto que no enfatiza en el carácter estructural que posee la tenencia de la tierra como principal foco distributivo para erradicar las desigualdades sociales y económicas históricas. Ante esto, es posible erigir algunas críticas siguiendo el análisis desplegado desde el enfoque de la exclusión social.

**1. Carácter o posición normativa versus carácter relacional:** El enfoque de pobreza olvida la distribución de los recursos y despolitiza lo social al excluir el tema del poder y dar cuenta del extracto duro de la estructura de clases, sin acceso a un piso social mínimo, garantizado a través de derechos otorgados por el Estado.

**2. Integración social deficitaria versus la desigualdad social en su versión extrema:** El enfoque de pobreza analiza el fenómeno de las carencias materiales como una integración social deficitaria, la que debe ser resuelta vía consumo. Ejemplo de ello son los esquemas de transferencias condicionadas, mientras el enfoque de la exclusión construye una visión relacional y considera el tema del poder como central e inherente en toda explicación sobre las dinámicas sociales de desigualdad social. Por ello, el enfoque de la exclusión social, critica la no alteración del patrón distributivo del enfoque de pobreza y sostiene que, más que una integración social deficitaria, se está ante la forma más extrema de desigualdad social.

**3. Movilidad social ascendente versus Bloqueo social:** El enfoque de pobreza subraya los procesos de movilidad social ascendente de los individuos, los que serían viables a través de políticas de combate a la pobreza, al garantizar cualificaciones para el desarrollo de los individuos (Mora Salas & Pérez Sáinz, 2009, p.56).

Fuente: Elaboración propia.

## **V. Espacios de incidencia a partir de la nueva institucionalidad agraria**

A partir del recorrido realizado, es posible advertir un conjunto de escenarios que podrían configurarse para impulsar las alternativas de incidencia política del movimiento social campesino dirigida hacia el Estado y concretamente en las instituciones vinculadas al desarrollo rural agrario. Estos escenarios son: a) el reencuentro con la lucha histórica del movimiento social campesino, b) la apuesta por demandas intermedias del movimiento social campesino y c) la lucha por los territorios frente a la política extractivista del Estado de Honduras.

### **5.1. Escenario 1: El reencuentro con la lucha histórica del movimiento campesino**

***Situación: Lucha contra una institucionalidad agraria cooptada por las élites político-económicas.***

En el marco de la nueva institucionalidad agraria se abren espacios de diálogo y de concertación, que responden a las demandas históricas y políticas del movimiento social campesino. Sin embargo, la apertura del diálogo y de la negociación entre los actores sería la resultante de un proceso de lucha, viabilizado mediante acciones colectivas por parte del movimiento campesino,

a través de la demanda de reformular radicalmente el énfasis de la política agraria de las últimas tres décadas.

Este escenario posibilitaría la apertura de un proceso embrionario que examinaría la Reforma Agraria Integral y/o la reactivación de la reforma agraria como alternativa para la mejora del medio rural y del campo. A la vez, supondría un proceso de articulación, formación política y empoderamiento del viejo actor, ligado a la dinámica de la reforma agraria: el movimiento social campesino.

Cuadro # 10 **Escenario 1: Actores, voluntades e intereses**

Actores	Voluntades e intereses	Espacio de incidencia
<p><b>El Estado:</b> a) vieja institucionalidad agraria y b) nueva institucionalidad agraria o institucionalidad agraria emergente.</p>	<p><b>Voluntad:</b> el Estado busca detener cualquier intento de profundización radical de la tenencia del factor tierra como principal mecanismo de distribución e intenta dividir al movimiento social campesino.</p> <p><b>Interés:</b> mantener inactivo cualquier intento radical de Reforma Agraria.</p>	<p><b>Vieja institucionalidad:</b> INA y Congreso Nacional.</p> <p>Institucionalidad emergente: SAG y Congreso Nacional.</p>
<p><b>Movimiento social campesino</b></p>	<p><b>Voluntad:</b> Busca reivindicar la demanda histórica y política del movimiento campesino, propiciando espacios para la mejora de la capacidad organizativa y de la formación política.</p> <p><b>Interés:</b> reactivar la Reforma Agraria y construir sujeto político para el desarrollo agrario hondureño.</p>	<p><b>Vieja institucionalidad:</b> INA y Congreso Nacional</p> <p>Institucionalidad emergente: SAG y Congreso Nacional.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Del escenario expuesto, se pueden extraer una serie de desafíos fundamentales en el corto, mediano y largo plazo para el movimiento campesino en el marco de su lucha política por la tierra.

### **Desafíos para el movimiento campesino en el marco del reencuentro con la lucha histórica del movimiento campesino**

#### **a) corto y mediano plazo**

Impulsar procesos de organización y de formación política. El primero de estos procesos se puede concretar a través de la conformación de cooperativas agrícolas que operarían como eje económico para el movimiento social campesino y el segundo, se podría articular a partir de la consolidación y aglomeración de voluntades de los diferentes sectores (cooperativas y empresas agrícolas) y su constante reformulación como actor social y político.

## **b) largo plazo**

Intensificar la lucha en los vestigios de la vieja institucionalidad agraria (INA y Congreso Nacional) y en espacios de la institucionalidad emergente (SAG), con la finalidad de revertir la tendencia contra reformista de las políticas públicas vinculadas al sector agrario y la consolidación del modelo de acumulación neoliberal de carácter corporativo-extractivista.

### **Balance**

En términos de gradualidad, este escenario sería el **más favorable** para el movimiento campesino, puesto que ubica el foco de atención sobre la tierra como principal factor a distribuir y con base a ello, ajustar la estructura de la tenencia de tierra en favor del campesinado. Sin embargo, **también resulta el escenario menos probable** en ocurrencia, puesto que la vieja institucionalidad agraria es débil y además la institucionalidad emergente está en función de los intereses económicos de los empresarios agroindustriales.

## **5.2. Escenario 2: La apuesta por una agenda intermedia del movimiento social campesino**

***Situación: La reforma agrícola como alternativa para la relativización de las condiciones de desigualdad social y económica en el sector agrario rural.***

En este contexto, la vieja institucionalidad se deteriora y pierde fuerza, mientras que la institucionalidad emergente impulsa un esquema de política pública centrada en la producción agroindustrial dirigida hacia los mercados internacionales, de esta forma las nuevas cadenas de producción socavan la urgencia de atender la demanda alimentaria nacional y el ajuste de la estructura de tenencia de tierras. Adicionalmente, frente a la vulnerabilidad derivada de la inseguridad alimentaria en las zonas de poca lluvia, se profundiza la estrategia del corredor seco como medida de política para enfrentar el déficit alimentario a raíz de las sequías y del énfasis de la actual política agrícola.

Esto supondría impulsar una agenda intermedia por parte del movimiento social campesino, que incluya demandas de alcance medio como alternativas reformistas en el agro con el objetivo de relativizar la dinámica corporativo-extractivista del modelo de acumulación vigente.

Cuadro # 11 **Escenario 2: actores, voluntades e intereses**

Actores	Voluntades e intereses	Espacio de incidencia
<b>El Estado:</b> a) vieja institucionalidad agraria y b) nueva institucionalidad agraria o institucionalidad agraria emergente.	<b>Voluntad:</b> el Estado a través de su institucionalidad, abre espacios de diálogo y concertación derivados de la presión política del movimiento campesino.  <b>Interés:</b> limitar la incidencia del movimiento campesino y retirar de la agenda el objetivo máximo: la Reforma Agraria. Sin embargo, intenta ubicar una agenda de alcance medio que no afecte directamente la estructura de tenencia de la tierra.	<b>Vieja institucionalidad:</b> INA, IHMA, SERNA (vestigios), BANADESA y Congreso Nacional.  <b>Nueva institucionalidad:</b> Mi ambiente (antes SERNA), Registro de la Propiedad, Instituto de la Propiedad, la SAG (programas de reconversión), pero principalmente el Congreso Nacional.
<b>Movimiento social campesino</b>	<b>Voluntad:</b> aprobar una alternativa de carácter reformista que incluya demandas como: asistencia técnica, capacitación agrícola, titulación de tierras y conformación de cooperativas agrícolas.  <b>Interés:</b> avanzar en conquistas intermedias para el medio rural y el campesinado. Es decir, ante la imposibilidad de alcanzar el objetivo máximo, interesa lograr demandas menos ambiciosas.	<b>Vieja institucionalidad:</b> INA, IHMA, SERNA, BANADESA y Congreso Nacional.  <b>Nueva institucionalidad:</b> Mi ambiente, Registro de la Propiedad, Instituto de la Propiedad, y la SAG (programas de reconversión). Pero primordialmente, el Congreso Nacional.

Fuente: Elaboración propia.

### **Desafíos para el movimiento campesino en el marco de la agenda de carácter intermedio.**

#### **a) corto y mediano plazo**

Se identifican dos desafíos importantes en esta temporalidad: a) fortalecer los mecanismos de organización y formación política del movimiento campesino y b) recurrir a estrategias mediáticas que posicionen la importancia de la reforma agrícola como necesidad para la población del medio rural y del campesinado. La finalidad de dichas estrategias consiste en dar a conocer a la sociedad civil y a los actores políticos clave la urgencia de atender las demandas intermedias del movimiento campesino.

#### **b) largo plazo**

Promover acciones colectivas de las diferentes organizaciones campesinas con el objetivo de presionar e incidir en la institucionalidad agraria, pero centrando la dirección de las acciones colectivas en el Congreso Nacional. Lo anterior, debido a que el poder legislativo es el espacio institucional que permitiría discutir y canalizar las demandas del movimiento hacia las instancias públicas vinculadas al sector agrario.

## Balance

Siguiendo la lógica de la gradualidad se manifiesta como el **escenario de alcance medio**, puesto que, pese a no incorporar la demanda histórica de la reforma agraria, recoge ciertos elementos de la misma en cuanto a asistencia técnica, capacitación agrícola y titulación de tierras, que funcionarían como una base social que contenga la profundización de las desigualdades económicas y sociales en el sector agrario.

En vista de ello, es un escenario **menos favorable** comparado con la lucha histórica del movimiento campesino. Sin embargo, evitaría la inacción de la institucionalidad pública agraria, así como la profundización de la dinámica acaparadora de los empresarios agrícolas agroindustriales. Al mismo tiempo, **resulta un escenario más viable en términos políticos**, puesto que concentra demandas intermedias y brinda la posibilidad de que la institucionalidad busque una salida reformista para mitigar la problemática en el agro, sin afectar directamente los intereses económicos de los grandes empresarios agrícolas.

### **5.3. Escenario 3: La lucha por los territorios frente a la política extractivista del Estado de Honduras**

Situación: Frente al debilitamiento del movimiento social campesino y ante las nuevas iniciativas de carácter corporativo-extractivista del Estado de Honduras, resulta importante articular esfuerzos con otros actores sociales por una lucha más global y dirigida hacia la defensa del territorio.

En el marco de este escenario, la lucha política se concentraría en demandas adicionales respecto a la distribución de tierra contemplada en la Reforma Agraria. A través de esta vía, el objetivo político será una lucha de carácter más amplio, lo que conllevará al involucramiento de nuevos actores, especialmente los vinculados a la defensa de los territorios a raíz de las estrategias turística, minera y de proyectos hidroeléctricos que tienen impactos económicos, sociales, ambientales y culturales en territorios y comunidades indígenas.



Cuadro # 12 **Escenario 3: actores, voluntades e intereses**

Actores	Voluntades e intereses	Espacio de incidencia
<p><b>El Estado:</b> a) vieja institucionalidad agraria y, b) nueva institucionalidad agraria o institucionalidad agraria emergente</p>	<p><b>Voluntad:</b> busca detener y obstaculizar la viabilidad de cualquier alternativa encaminada a revertir la política extractivista impulsada por el Estado.</p> <p><b>Interés:</b> favorecer y estimular un marco regulatorio en favor de los intereses de grupos económicos ligados al capital transnacional y a los intereses de las élites locales, en detrimento del bienestar social, económico y cultural de los territorios y comunidades.</p>	<p><b>Vieja institucionalidad:</b> INA, IHMA, SERNA, BANADESA y el Congreso Nacional.</p> <p><b>Nueva institucionalidad:</b> Mi ambiente, Registro de la Propiedad, Instituto de la Propiedad, SAG (programas de reconversión) y el Congreso Nacional.</p>
<p><b>Movimiento social campesino</b></p>	<p><b>Voluntad:</b> articularse con otros actores sociales en la defensa de los territorios, con el objetivo de intensificar las acciones colectivas y ampliar el repertorio de demandas.</p> <p><b>Interés:</b> contener la tendencia extractivista y sostener la lucha de los territorios, lo cual implica la defensa de los bienes comunes, recursos naturales e hídricos, así como las formas de convivencias en los territorios.</p>	<p><b>Vieja institucionalidad:</b> INA, IHMA, SERNA, BANADESA y Congreso Nacional.</p> <p><b>Nueva institucionalidad:</b> Mi ambiente, Registro de la Propiedad, Instituto de la Propiedad, Congreso Nacional y la SAG (programas de reconversión).</p>

Fuente: Elaboración propia.

**Desafíos para el movimiento campesino en el marco de la defensa por los territorios frente a la política extractivista.**

**a) corto y mediano plazo**

Se identifican dos grandes desafíos:

- Llevar a cabo una campaña comunicativa más organizada, con la finalidad de visibilizar las luchas en defensa de los territorios y denunciar los abusos de grupos económicos y entes del Estado, estos últimos, encargados de garantizar un marco regulatorio a favor de intereses de las transnacionales ligadas a las élites económicas locales.
- Articular esfuerzos con las organizaciones indígenas con el objetivo de aglomerar voluntades políticas y definir acciones colectivas conjuntas, enmarcadas en la demanda por la defensa de los territorios y el respeto a las comunidades, su convivencia y bienes comunes.

**b) largo plazo**

Intensificar la lucha global en defensa de los bienes comunes de los territorios y comunidades indígenas, a través de la movilización social, con miras a canalizar las demandas de un movimiento social más heterogéneo.

## Balance

El escenario sobre la defensa de los territorios resulta bastante aproximado para el actual contexto político y económico. Puesto que (frente al impulso de estrategias y formas de despojo de los territorios que se concentran en las iniciativas de las ZEDES, ley de minería y ley de incentivos al turismo) se vuelve necesaria una lucha de más articulada entre diversas fuerzas sociales y políticas. Sin embargo, en términos de gradualidad, resulta **poco probable, aunque favorable**, ya que la articulación de fuerzas demandaría mayores esfuerzos de organización y formación política y estos han sido elementos ausentes en los últimos años por parte del movimiento campesino y demás actores vinculados a la lucha por los territorios.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

### 6.1. Conclusiones

1. El desarrollo del sector agrario hondureño ha estado sujeto a los cambios en las políticas públicas impulsadas desde el Estado. Durante el modelo de acumulación de industrialización por sustitución de importaciones, fue evidente la implementación de medidas de política agraria, cuyo énfasis descansaba en la priorización de la Reforma Agraria como estrategia de desarrollo y de reducción de las desigualdades económicas y sociales en el agro.
2. Con la estimulación de la producción agrícola, concentrada en el empresariado agroindustrial, la apertura comercial, a través de los Tratados de Libre Comercio, y la implementación gradual de medidas de política ya no agrarias, sino agrícolas, el Estado de Honduras ha sido el principal garante de la apertura de una brecha cada vez más grande y alejada de los objetivos históricos del movimiento social campesino.
3. La reconversión institucional del agro hondureño ha estado asistida por la formulación y alineamiento de marcos legales a favor y en función de grupos económicos y sus intereses y de las facilidades para el acaparamiento de tierras. Asimismo, por la sustitución de la reforma agraria por estrategias agrícolas, enmarcadas en la seguridad alimentaria, con la finalidad de hacer frente al déficit alimentario generado a raíz del viraje en las políticas agrarias.
4. Para generar la reducción de las desigualdades socio-económicas y la construcción del movimiento social campesino como sujeto económico que a su vez se contribuya al desarrollo agrario, es urgente, pese a que es un escenario menos probable, que se dé la consolidación de un sujeto político con fortaleza y capacidad de presión política, al igual que una institucionalidad abierta al diálogo, al consenso, a la canalización y resolución de las demandas del movimiento campesino.

### 6.2. Recomendaciones

Las recomendaciones que se plantean, están estructuradas teniendo como insumo principal los escenarios formulados en este documento. Aunque los escenarios van del menos probable al

más viable, su formulación se ha hecho siguiendo un nivel de gradualidad, definido en clave de proceso.

1. Iniciar un proceso de análisis que permita definir cuál es el estado actual del movimiento social campesino, su nivel de fortaleza, el logro de las demandas alcanzadas, con el fin de identificar los principales núcleos organizacionales (Movimiento Campesino del Aguán, Zacate Grande, entre otros) que puedan constituirse en dinamizadores de un proceso reivindicativo de la lucha agraria.
2. Definir una agenda mínima impulsada por el movimiento social campesino en articulación con otros actores sociales, en el que se integren las demandas por la conquista y la reasignación de la tierra y la titulación de ésta, la asignación de recursos para la asistencia técnica y crediticia, así como un plan de producción que garantice la seguridad alimentaria de la población hondureña.
3. Fortalecimiento de las estructuras organizativas del movimiento social campesino, a través del impulso y creación de cooperativas agrícolas, que brinden el sustento económico/material, como plataforma que garantice las condiciones para la realización de la vida en el medio rural. De manera simultánea, establecer los mecanismos orientados a la formación política del movimiento, con la finalidad de contribuir a la restauración del tejido social campesino y a la constitución de un nuevo sujeto político.
4. Trascender de la lucha agraria a la defensa de los recursos naturales y bienes de la naturaleza, otorgando mayor amplitud a las demandas del movimiento campesino. Esto supone dos condiciones, por un lado, un proceso de mayor articulación con sectores campesinos, comunidades indígenas y afrodescendientes; y por otro, la implementación de un plan de lucha frontal ante el Estado y ante sectores corporativos que intentan apoderarse de los bienes comunes, en detrimento de las condiciones humanas y culturales de las comunidades.
5. Re-politizar la relevancia de lo agrario mediante el posicionamiento del tema en la agenda mediática nacional, a fin de establecer la importancia de políticas orientadas al sector rural, como estrategia fundamental para dinamizar la economía nacional, teniendo como sujeto articulador de este proceso a las y los campesinos, visibilizando la contribución que ya realizan en términos de aporte al PIB así como a la generación de alimentos para cubrir la demanda nacional.
6. Establecer una agenda de incidencia internacional que permita, en primer lugar, respaldar la relevancia de políticas agrarias teniendo como sujeto destinatario a las comunidades campesinas y, en segundo lugar, lograr la protección y acompañamiento en materia de derechos humanos y sociales, de quienes lideran los procesos de negociación y reivindicación (a nivel local y nacional) de los bienes naturales.
7. Estructurar un plan de lucha desde las comunidades y organizaciones campesinas que tenga como eje articulador la movilización y la presión popular, que permita visibilizar el rol económico y político de las comunidades campesinas dentro del esquema de desarrollo y, a la vez, que acompañe y respalde un proceso de negociación orientado a la asunción de una reforma agraria como política de Estado.

## VII. Referencias bibliográficas

- Barahona, M. (2005). *Honduras en el siglo XX: una síntesis histórica* (1. ed). Tegucigalpa: Editorial Guaymuras.
- Baumeister, E. (2013). *Concentración de tierras y seguridad alimentaria en Centroamérica*. Roma, Italia: Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC) y Fondo de Desarrollo Noruego.
- CAC. (2008). *Política Agrícola Centroamericana*. Tegucigalpa, Honduras: Consejo Agropecuario Centroamericano.
- CAC. (2011). *Política Regional de Desarrollo de la Fruticultura (POR-FRUTAS) 2011-2025*. San José, Costa Rica: Consejo Agropecuario Centroamericano.
- CEDOH. (1992). *Resumen de las discusiones, conclusiones y sugerencias de los participantes en el Seminario "La Reforma Agraria, los Programas de Ajuste Estructural y el sector agrícola"*. En CEDOH, Honduras: el Ajuste Estructural y la Reforma Agraria (págs. 207-214). Tegucigalpa, Honduras: Centro de Documentación de Honduras.
- CEPAL. (2017). *Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina.
- CONACAFE. (2003). *Marco Conceptual de Política Cafetalera*. Tegucigalpa, Honduras: Consejo Nacional del Café.
- FOSDEH. (2009). *Reforma agraria, agricultura y medio rural en Honduras*. Revista Economía Política. Universidad Nacional Autónoma de Honduras., 7-97.
- Gaceta, L. (2013). *Ley del Fondo Nacional para la Competitividad del Sector Agropecuario*. Tegucigalpa, Honduras: Diario Oficial de la República de Honduras .
- García Pascual, F. (2003). *El Ajuste Estructural neoliberal en el sector agrario latinoamericano en la era de la globalización*. Revista ERLACS.
- Hernández, A. (2007). *Del reformismo al ajuste estructural* (Segunda Edición). Tegucigalpa, Honduras.: Editorial Guaymuras
- Macías, M. (2001). *La capital de la contrarreforma agraria. El Bajo Aguán de Honduras*. Editorial Guaymuras. Primera Edición. Tegucigalpa, Honduras.
- Mas, J. R. (2005). *Centroamérica: Política y Economía en la Posguerra (1944-1979)*. Diálogos Revista Electrónica de Historia, 6(1), 95.
- Merlet, M. (2003). *Reformas agrarias, mercados de tierra y organizaciones campesinas en Nicaragua y Honduras: fracasos y retos*. 1-20.
- Ochoa Martínez, M. D. (2016). *La globalización económica y la desigualdad en el desarrollo geográfico en Honduras (2001-2005)*. Revista latinoamericana de investigación crítica, 209–255.
- Pablo Sauma. (2002). *La pobreza en Centroamérica en los noventa* (p. 16). San Jose, Costa Rica: Department For International Development. Recuperado a partir de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN027275.pdf>
- Ríos, G. (2014). *Capitalismo, tierra y poder en Honduras*. En *Capitalismo, tierra y poder en América Latina (1982-2012)*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones continente.
- SAG. (1999). *Política para la equidad de género en el agro hondureño*. Tegucigalpa, Honduras: Secretaría de Agricultura y Ganadería.

- SAG. (2004). *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras (2004-2021)*. Tegucigalpa, Honduras: Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- SAG. (2010). *Propuesta de Plan Estratégico del Sector Agroalimentario de Honduras (PEAGROH) 2010-2014*. Tegucigalpa, Honduras: Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- SAG. (2015). *Boletín Agroestadísticas de Honduras (2010-2015)*. Tegucigalpa, Honduras: Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- SAG. (2017). *Boletín Agroestadísticas de Honduras (2014-2017)*. Tegucigalpa, Honduras: Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- Sandoval Corea, R. (1992). *La Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola y sus efectos en el Proceso Agrario Hondureño*. En CEDOH, *El sector agrícola y la modernización en Honduras* (págs. 215-250). Tegucigalpa, Honduras: Centro de Documentación de Honduras.

## VIII. Anexos

### 8.1 Metodología

A continuación, se presentan los objetivos del estudio y el marco metodológico a utilizar en el mismo.

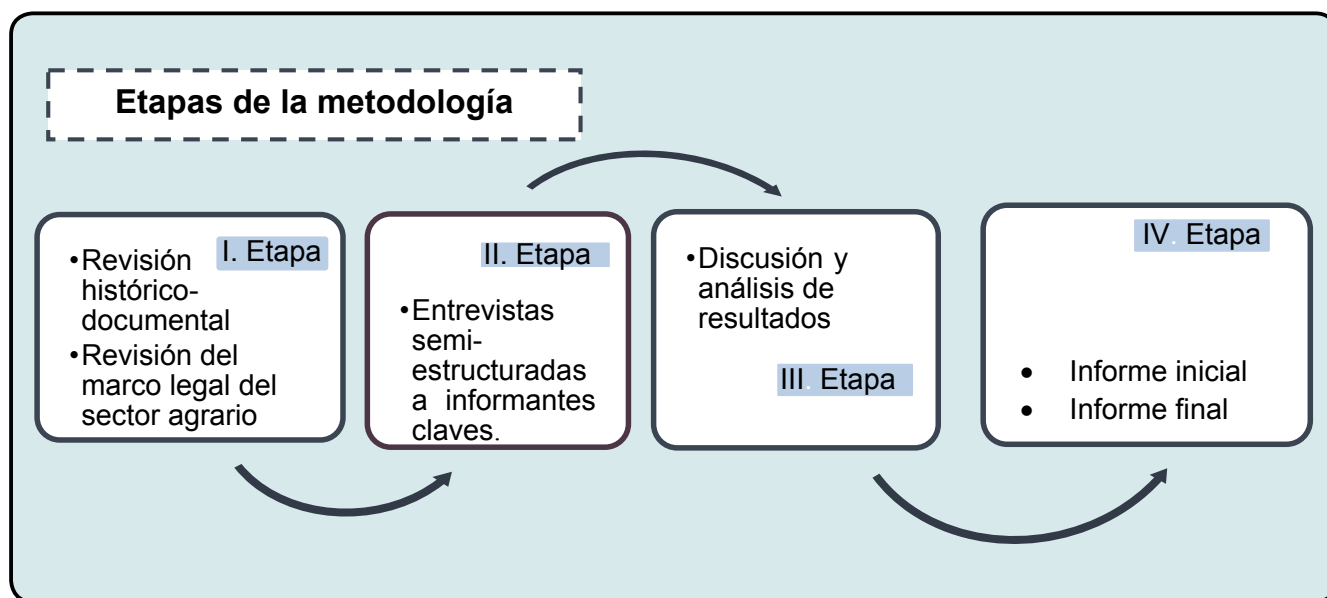
### 8.2. Estrategia metodológica

La ruta a seguir para realizar el estudio requiere de la combinación de información básica sobre tres grandes grupos de involucrados en el fenómeno sobre el rediseño de la institucionalidad agraria: los líderes del movimiento social campesino, el gobierno y los especialistas en la temática.

De acuerdo con los términos de referencia, la metodología más aproximada para identificar los rasgos estructurales sobre el debilitamiento de la institucionalidad agraria es de tipo cualitativo y la entrevista semi-estructurada la herramienta principal a utilizarse, al igual que la base documental. Asimismo, la fuente de información secundaria más atinada puesto que permite interpretar los puntos de inflexión en el contenido de las políticas agrarias, así como las condiciones generales del desarrollo agrario a la luz de las grandes transformaciones de los modelos de acumulación.

En el cuadro resumen se sintetiza las actividades previstas para el logro de los objetivos del estudio:

Figura # 1 **Desarrollo metodológico del estudio**



Fuente: Elaboración propia.

### 8.3. Revisión documental

La base documental será la segunda fuente de información. Este sub-apartado del estudio se sustentará en la búsqueda de fuentes históricas, documentales y estadísticas. El objetivo consiste en consolidar una base documental de tipo descriptivo sobre la normativa jurídica de la institucionalidad agraria y del contexto sobre el cual se ha implementado.

Cuadro # 1 **Honduras: información documental sobre la institucionalidad agraria**

Instituciones	Documentos analizados
Secretaría de Desarrollo Económico	Políticas públicas vinculadas al sector agrario
Secretaría de Agricultura y Ganadería	Estadísticas macroeconómicas
Instituto Nacional Agrario	Ley de Reforma Agraria
Otros	Documentos varios

Fuente: Elaboración propia.

### 8.4. Criterios de selección de los informantes clave

Se tomará como fuente de información a los actores involucrados en diversos ámbitos del sector agrario, con el objetivo de contrastar las diferentes miradas sobre la temática de la institucionalidad agraria en el contexto del rediseño del Estado durante el modelo de acumulación neoliberal.

Para ello, se definirán perfiles por entrevista de acuerdo con los tres grupos de actores involucrados con el sector agrario. Para cada grupo se realizarán diferentes cuestionarios, con la finalidad de identificar los patrones referentes a la contextualización, al rediseño de la institucionalidad agraria y a las posibles estrategias de incidencia política del movimiento social campesino.

A continuación, se muestra el resumen de los perfiles sobre los informantes a entrevistar:



## Cuadro # 2 Perfiles de las personas claves a entrevistar

Actor	Perfil/Institución	Cargo u ocupación
<b>Movimiento social campesino</b>	Juan Barahona Rafael Alegría Renán Godofredo Valdez	Dirigente popular Dirigente campesino Académico/ex-funcionario del INA
<b>Especialistas</b>	Marlon Ochoa	FIAN Honduras
<b>Gobierno</b>	Luis Colindres Paola Cruz Joselino Pacheco	Banasupro Instituto Nacional Agrario Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (UTSAN).
<b>Organismos Internacionales</b>	Edgardo Navarro  Gherda Barreto	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) Directora i.a., FAO-Honduras.

Fuente: Elaboración propia.

## 8.5. Tablas de estadísticas

Tabla # 1 **Honduras: pobreza extrema (1991-1999)**

Año	Total		Zona urbana		Zona rural	
	Indigencia	Pobres	Indigencia	Pobres	Indigencia	Pobres
1991	54,2	74,8	46,7	68,4	59,9	79,6
1992	47,4	69,9	39,2	61,6	53,9	76,5
1993	45,1	67,5	31,6	55,5	55,8	77,1
1994	47,0	67,2	39,8	62,6	52,9	71,1
1995	47,4	67,8	40,6	62,8	53,1	71,9
1996	53,7	68,7	38,7	61,0	66,4	75,3
1997	48,4	65,8	35,2	59,0	60,0	71,7
1998	45,6	63,1	35,7	57,0	55,4	69,2
1999	48,6	65,9	36,5	57,3	60,9	74,6

Fuente: Sauma (2002, p.16)

Tabla # 2 **Honduras: evolución del cultivo de arroz (2010-2015)**

Año	Superficie (Manzanas)	Producción (Quintales)	Rendimiento
2010	19,409	1,003,712	51.71
2011	16,904	915,771	54.17
2012	20,644	1,157,800	56.08
2013	25,814	1,467,353	56.84
2014	28,057	1,475,193	52.58
2015	26,740	1,527,202	57.11

Fuente: agro-estadísticas SAG (2018).

Tabla # 3 **Honduras: evolución del cultivo de frijol (2010-2015)**

Año	Superficie (Manzanas)	Producción (Quintales)	Rendimiento
2008-2009	125,912	1,473,906	11.71
2009-2010	148,804	1,553,918	10.44
2010-2011	138,189	1,838,694	13.31
2011-2012	151,404	1,950,985	12.89
2012-2013	158,127	2,006,286	12.69
2013-2014	160,011	1,659,685	10.37
2014-2015	180,000	2,070,000	11.5
2015-2016	200,000	2,360,000	11.8

Fuente: agro-estadísticas SAG (2018).

Tabla # 4 **Honduras: evolución del cultivo de maíz (2010-2015)**

Año	Superficie (Manzanas)	Producción (Quintales)	Rendimiento
2008-2009	454,171	11,798,092	25.98
2009-2010	479,785	12,919,166	26.93
2010-2011	471,159	12,060,900	25.6
2011-2012	465,850	11,989,227	25.74
2012-2013	470,980	11,538,175	24.5
2013-2014	471,177	11,921,009	25.3
2014-2015	435,000	12,441,000	28.6
2015-2016	290,211	8,300,001	28.6

Fuente: agro-estadísticas SAG (2018).