

CONSULTA A2

Políticas de Desigualdad: Impacto del cambio de políticas recientes en la agricultura de pequeña escala en la costa norte de Honduras

Por: **Stephen Sherwood**, Ecuador



Agricultor mostrando la redistribución de tierra en su comunidad



Agricultor explicando los conflictos con los madereros en el Rio Platano.

Substitución de importaciones e industrialización

Durante la década de los años 70 la principal estrategia del desarrollo económico en América Central fue la sustitución de las importaciones y el fomento de la industrialización local. Los gobiernos tomaron medidas proteccionistas (tales como la imposición de tarifas y cuotas de importación) y aumentaron artificialmente las tasas de cambio a fin de incentivar la importación de capital. El sector agrícola jugó un papel secundario en los intereses urbanos, como proveedor de materias primas, alimentos y fibra a bajo costo y, eventualmente, trabajo para mantener la industrialización. A fin de compensar a los sectores más pobres por el costo social de la industrialización, los gobiernos suministraron créditos muy bajos y subsidios tanto para productos básicos como para servicios.

Sin embargo, las medidas proteccionistas y los subsidios distorsionaron los mercados y llevaron a disparidades en el acceso a los recursos. El grueso de los beneficios llegó a los grandes agricultores y esto agravó aun más la brecha entre la agricultura comercial y la de subsistencia y últimamente entre la población urbana acomodada y la población rural de escasos recursos. Además, las políticas macroeconómicas fueron distorsionadas por el ambiente polarizado geopolítico del momento.

Finalmente, los expertos sintieron que la sustitución de políticas de importación contribuyó al desarrollo económico, pero en general, las políticas no promocionaron una mayor democracia, equidad y desarrollo institucional. (Frenkel et.al. 1993). Las políticas fueron criticadas por su contribución a la inestabilidad macroeconómica y la desigualdad en la distribución de los

recursos. Fueron muchos quienes acusaron como culpables a las ineficientes y poco efectivas industrias estatales así como a la corrupción generalizada. Finalmente, el empuje por la industrialización no generó un crecimiento económico sustancial ni progreso en Centroamérica, dejando la necesidad de crear un modelo macroeconómico alterno.

Ajuste estructural

A comienzos de 1980 el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional fomentaron la estabilización económica, la privatización y la liberalización en todo Centroamérica, a fin de promocionar la exportación de productos y la total globalización de las economías. A inicios de los años 90 Honduras respondió con la creación de cuatro nuevas leyes: las leyes de modernización agrícola y el desarrollo del sector agrícola, incentivos forestales, medio ambiente y municipalidades (para un estudio comparativo de las políticas de re-estructuración a nivel nacional y regional, referirse a Johnston y Lorraine, 1994).

Las nuevas políticas tuvieron algunos impactos positivos (Díaz-Arrivillaga et.al., 1995; Johnston y Lorraine, 1994; Moreno, 1993). Han dotado al gobierno hondureño del tan necesitado acceso a financiaciones y re-financiaciones para atender la inminente crisis presupuestaria. La re-estructuración económica también re-enfatizó el papel de la agricultura en el desarrollo.

Desde la implementación de la reestructuración económica, el producto nacional bruto ha crecido a una tasa de alrededor 0.6%, sin embargo está muy por debajo de la tasa de crecimiento de la población que se encuentra entre 3.0 - 3.4% (Díaz-Arrivillaga et.al., 1995). Mientras la distribución del producto interno bruto (PIB) en los sectores económicos no ha cambiado significativamente, el servicio financiero y sectores de la construcción han crecido y las exportaciones no tradicionales parecen ir en aumento.

Sin embargo, el ajuste estructural, como se aplica en Honduras, está fomentando comportamientos que son incompatibles con las demandas de la agricultura sostenible y el desarrollo rural, particularmente en lo que se refiere al programa social. Existen dos problemas fundamentales con la liberalización económica que se ha emprendido:

Primero, que no toda la liberalización se llevó a cabo al mismo tiempo, y esto en ocasiones creó distorsiones aún más serias. *Segundo*, las instituciones legales del país no fueron siempre capaces de mantener el ambiente competitivo rápidamente cambiante. Las prioridades sociales y ambientales son las que han sufrido más en el desorden resultante.

Venta de tierras

Un cambio efectuado por la Ley de Modernización Agrícola fue el permitir a las cooperativas campesinas establecidas durante la Reforma Agraria, vender sus tierras. En áreas rurales con un fuerte potencial agrícola, tal como la boca del Valle de Lean en Atlántida, las cooperativas frecuentemente vendieron sus tierras bajo amenazas de los agricultores con mas influencia y agro negocios (Rubén y Funez, 1993). En otras regiones vendieron porque la distorsionada situación existente antes de la ley los había privado de los beneficios económicos de la posesión de la tierra.

En una de las dos mayores áreas agrícolas de la zona norte, la región del Valle de Aguan, un puñado de agronegocios nacionales e internacionales monopolizaron los mercados con la complacencia del gobierno. El resultado ha sido deprimir seriamente las ganancias del campesino en la mayoría de sus cultivos así como el precio de la tierra. En el caso de un cultivo, la palma aceitera, plantas de procesamiento han entrado en esta área a través de la compra de tierras que producen este cultivo a las cooperativas y por esta razón el precio de este producto subsecuentemente se incrementó. Pero, por supuesto, el cambio vino demasiado tarde para las cooperativas que vendieron (de Fontenay, 1997). Un patrón similar de venta de tierras, se ha repetido en productos de monopolio, tales como la cana de azúcar.

La estructura de mercados en el cultivo del café en otros lugares del país demuestra una alternativa más democrática para la exportación agrícola. Mientras en la costa norte grandes agronegocios han dominado la producción de productos de exportación los pequeños y medianos agricultores producen cerca del 80% del total de la producción cafetera, un cultivo que representa el 40.7% de las exportaciones agrícolas o el 23.7% de todas las exportaciones (Baumeister, 1996). El mercado de tierras en zonas cafetaleras se observa drásticamente diferente y ha habido muy poca re-concentración de tierra (Salgado, 1995). Esta experiencia demuestra no sólo cómo sectores menos ventajados pueden contribuir al sector de exportaciones, sino que también sugiere que políticas económicas alternas pueden ayudar a reestructurar la agricultura de exportación en la costa norte para facilitar una mayor igualdad social. Las exportaciones no tradicionales son cultivos de gran valor que, como el café, no tienen una gran cantidad de requisitos, y por esto, son más favorables a las familias campesinas.

En cultivos de exportación muy volátiles, la liberalización de precios bajo la ley ha dejado a los productores más vulnerables sin haberlos alcanzado simultáneamente con un mejor suministro de crédito. El programa de crédito subsidiado tuvo como resultado el incremento de las tasas de interés y la reducción del suministro de crédito en el sector no subsidiado, cuando los productores acaudalados se alejaron del mercado. Así que la liberalización incremento la probabilidad de ventas en muchas exportaciones agrícolas.

La Ley de Modernización Agrícola incluyó un proyecto de titulación destinado al fortalecimiento de la tenencia de tierra. Pero la incertidumbre sobre los contenidos de la ley y la lenta operación del proyecto de titulación significaron que campesinos con títulos de propiedad de dudosa procedencia legal (que representa el 65% de los campesinos en la costa norte) quedaron muy vulnerables después de la ley. Muchos de ellos han sido amenazados e intimidados para que vendan su tierra. Durante los últimos cinco años, numerosas cooperativas y campesinos independientes han renunciado a la posesión o control de sus tierras a través de acuerdos de arrendamiento y en gran parte a los beneficios de las políticas de la reforma agraria de los años 80 como las que estaban dirigidas a legalizar la posesión de tierras de pequeñas familias campesinas que ocupaban ilegalmente tierras del gobierno.

La otra institución legal que no se ha puesto en efecto es la regulación ambiental, tanto la restricción de acceso a áreas protegidas y restricción a titular a agricultores por largo tiempo. El Libro Verde (1994) predijo que las nuevas leyes contribuirían a la conservación del suelo debido a los incentivos económicos para la reforestación y el incremento de la tenencia de la tierra. En la práctica, sin embargo, los programas de titulación de tierras han "alimentado" la migración y acelerado la destrucción de recursos naturales al facilitar el intercambio de tierras. Muchos pobladores de áreas rurales han sacado partido de sus tierras al vender y migrar, en tasas alarmantes, a centros urbanos o áreas no protegidas aún más al este de la costa (Humphries, 1997; Salgado, 1996), particularmente al Valle de Sico. La mayoría de Sico es tierra del gobierno o área protegida, pero el hecho de que la política del gobierno es inconsistente y no regula el uso de la tierra, implica que los campesinos tienen buenas expectativas de hallar tierra a ningún costo cuando migran hacia Sico.

Renta de tierras y opciones de cultivos

Nuevas oportunidades de renta de tierras ha llevado a algunos campesinos a abandonar el cultivo del maíz por dinero rápido. Un grupo de campesinos en una comunidad del Departamento de Atlántida, convirtió sus fértiles tierras bajo la producción de maíz-mucuna durante cerca de diez años y corto especies de maderas nobles para plantar pastos para engorde de ganado, basados en los arreglos de arrendamiento a los cuales llegaron con una compañía exportadora de carne (entrevistas personales, 1997). Los Estados Unidos inunda el mercado Hondureño con granos básicos tales como trigo, lo que ha deprimido los precios para los productores de maíz. También la ausencia de regulaciones forestales efectivas implica que no existen incentivos para la conservación del bosque; esto es, nuevamente, un problema institucional. Desafortunadamente, en esta área, los Estados Unidos, subsecuentemente pusieron restricciones en las importaciones de carne que obligaron a las plantas procesadoras a discontinuar los contratos. Sin dinero ni crédito para comprar ganado para ellos mismos, los campesinos quedaron en la quiebra y con muchos resentimientos. Esto se asemeja a la crisis previa de exportación de carne ocurrida a comienzos de los años 80 (Kaimowitz, 1996).

En otras aldeas, los campesinos recientemente cambiaron sus cultivos de maíz-mucuna por palma africana por contrato con una nueva planta procesadora. Estos campesinos, que libremente decidieron aceptar los nuevos arreglos basados en información suministrada por la compañía productora de palma, cambiaron sus cultivos en la mayoría de sus tierras por un monocultivo de árboles con solo un comprador local y con precios vulnerables en los mercados internacionales. Previamente, cuando los precios de la palma a nivel mundial bajaron a finales de los 80, les costo a los campesinos de Costa Rica y Republica Dominicana cerca de diez años volver a convertir estas plantaciones a cultivos anuales. Mientras algunas industrias de exportación suministran valiosas oportunidades para los campesinos, en muchas ocasiones los términos de los contratos colocan a los campesinos bajo considerable riesgo.

La conversión de maíz a pastos y algunas exportaciones han incrementado el desempleo rural dramáticamente y ha causado una crisis laboral que alimenta la migración a otras áreas rurales y urbanas. La ganadería y la producción de palma emplean muchos menos personal (se estima que la ganadería utiliza solo una décima parte de la gente por área) que la producción de granos básicos. Algún de este desempleo ha sido absorbido por las maquiladoras textiles que han crecido considerablemente en Centro América como resultado de políticas de reestructuración (Moncada-Valladares, 1996), pero esto puede ser solamente un fenómeno temporal. Las maquilas son el resultado de medidas tarifarias y de impuestos excesivamente favorables, pero muchas de estas compañías pueden desaparecer cuando terminen los beneficios. Nótese que la migración a áreas urbanas de trabajadores poco expertos también crea un sinnúmero de problemas sociales y organizacionales.

Resumen de impactos principales

- Crecimiento económico limitado en exportaciones no tradicionales por grandes productores y agronegocios.
- Concentración del control sobre recursos naturales y particularmente la tenencia de la tierra más productiva y el crecimiento de la agricultura extensiva al costo de la pequeña e intensa agricultura.
- Control monopsonico sobre mercados y precios injustos para los cultivadores, particularmente para cultivos de exportación tales como la palma y la caña de azúcar.
- Continua destrucción ambiental, particularmente deforestación, deterioro de la tierra y el agua y pérdida de diversidad genética.
- Migración acelerada a áreas urbanas y rurales incrementando la presión en el bosque restante

- y agravando el problema en las zonas urbanas.
- Incremento en el desempleo e inestabilidad social.

Conclusión

¿Cuál es el valor de los esfuerzos del desarrollo rural, si las políticas a nivel macro no crean las condiciones apropiadas para que el cambio perdure? A pesar del progreso en las tecnologías y los procesos que se necesitan para la agricultura sostenible, la tendencia del campesino de la costa norte hondureña es abandonar la agricultura.

Durante los últimos cinco años las políticas han facilitado significativamente la concentración de la tenencia de la tierra y el control monopsónico sobre mercados que amplía la brecha entre las clases sociales. Los resultados han sido la migración a áreas rurales y centros urbanos así como el uso irresponsable de la tierra asociado con una alarmante destrucción del bosque, el agua y los recursos del suelo y una mayor pobreza a nivel urbano.

Necesitamos observar más de cerca cómo los contextos económicos, políticos y sociales pueden contribuir a condiciones más apropiadas para el progreso rural. No solamente necesitamos entender aún más nuestra agricultura y tecnologías útiles para manejar la información y el ambiente, debemos también crear nuevas oportunidades para aprender e innovar, más y más fuertes mercados viables (tanto locales como externos), acceso a recursos de tierra y agua, y leyes y políticas apropiadas y que se hagan cumplir que puedan asegurar la igualdad entre los varios sectores de nuestra sociedad. La globalización de los mercados es una realidad, y el éxito de las políticas económicas domésticas dependerá de su habilidad para facilitar tanto el progreso económico como social.

Necesidades prioritarias

- Fortalecer las instituciones democráticas que permiten la habilidad de la sociedad civil de participar en la formación de políticas de forma que puedan mejorar la calidad de las decisiones e incrementar su legitimidad.
- Explorar las alternativas políticas que permitan la participación en mercados globales, pero también promover la distribución de ingresos, la igualdad social y el manejo más responsable de los recursos naturales.

Bibliografía

- Baumeister, E. 1996. Rasgos básicos y tendencias estructurales de la actividad cafetalera en Honduras. In: El agro Hondureño y su futuro. E. Baumeister (coordinador). Editorial Guaymurás. Tegucigalpa, Honduras, pp. 169-204.
- De Fontenay, C. 1997. Market power and agro-export production in Northern Honduras. Doctoral dissertation. Department of Economics, Stanford University, California, USA.
- Dias-Arrivillaga, E., R. Robleda and L. Salomon. 1995. Honduras: hacia una política económica alternativa. Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), Tegucigalpa. 116 pp.
- Frenkel, R., Fanelli, J. M. and Rozenwurcel, G. 1993. Growth and structural reform in Latin América: where we stand. Ginebra, Suiza.

- UNCTAD Discussion paper. No. 62. 82 pp.
 - Humphries, S., 1997. Milk cows, migrants, and land markets: unravelling the complexities of forest to pasture conversion in Northern Honduras. Paper presented at the Latin American Studies Association XX International Congress. Guadalajara, Mexico. April 17-19. 46 pp.
 - Johnston, G. and H. Lorraine. 1994. El Libro Verde. Vol.3: Libro de consulta de políticas. AID/RENARM, Costa Rica.
 - Kaimowitz, D. 1996. La ganadería hondureña: entre la esperanza de un crecimiento incluyente y sostenible y las amenazas del latifundio y la deforestación. In: El agro hondureño y su futuro. E. Baumesiter (coordinador). Editorial Guaymuras. Tegucigalpa, Honduras. pp. 169-204.
 - Moncada-Valladares, Efrain. 1996. Las dos caras de la maquila en Honduras. Revista Centroamericana de economía. POSCAE. II Época, Año 1, No. 46 y 47. pp 182-276.
 - Moreno, A. 1994. Ajuste estructural y modernización agrícola en Honduras. Centro de Análisis de Política, Departamento de Economía Agrícola, Zamorano. pp. 79.
 - Ruben, R. and F. Funez. 1993. La compra venta de tierras de la reforma agraria. Editorial Guaymuras, Tegucigalpa.
 - Salgado, R. [Coordinador]. 1994. El mercado de tierras en Honduras.
 - Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). Tegucigalpa, Honduras, 286 pp.
-