

## LA ECONOMIA POLITICA DEL DESARROLLO AGRARIO DE HONDURAS

Mitchell A. Seligson

En los años recientes, el crecimiento económico de Honduras ha sido muy lento y muy pocos observadores se sienten optimistas sobre su futuro. Considerable evidencia para sustentar este pesimismo proviene de los estudios presentados en este volumen. Otros datos presentan un cuadro similar. Un informe del Banco Mundial indica<sup>1</sup> que sobre el período 1960-1982, el crecimiento del producto bruto interno (PBI) per cápita creció a un promedio de 1% solamente, comparado con un promedio de 3.2% para los otros treinta y seis países de "bajos ingresos medios". Más penoso es el hecho de que el crecimiento económico está lentamente decayendo en lugar de progresar. Mientras que el promedio anual de crecimiento de producción (no per cápita) fue de 5.3% para el período 1960-70; el PBI aumentó sólo a 4.2% durante el período 1970-82 (Banco Mundial, 1984:218-220). De acuerdo a los datos suministrados por Paul Vinelli (contribuyente en este volumen), el PBI declinó en 1982 a 3.5% y aumentó sólo a un promedio de 1.5% en 1983 y 1984. Más interesante, tal vez, es el hecho de que el patrón reciente de desarrollo económico pobre es consistente con el patrón de largo plazo

---

1 El Banco Mundial (1983:152) reporta que el sector agrícola comprende el 32% del PBI en 1981 y 27% en 1982 (1984:222). El informe de Mario Ponce en este volumen fija la figura al 30%.

establecido por la mayoría en este siglo. Comparada con otros países de Centroamérica, la producción hondureña per cápita ha sido la más baja de la región.

Un factor mayor en la ejecución frustrada de la economía es el historial pobre del sector agrícola. La agricultura en Honduras es responsable por producir poco menos de un tercio del PBI, pero emplea cerca de dos tercios de la fuerza laboral.<sup>2</sup> En comparación, la vecina Costa Rica emplea únicamente el 29% de su fuerza laboral en la agricultura y produce el 25% de su PBI (Banco Mundial, 1984). Lo que preocupa sobre la agricultura en Honduras es que la tasa de crecimiento de la manufactura ha mejorado muy poco en el período de 1970-82, comparado con el período de 1960-70 (aumento del 4.5% al 5.8%). La tasa de crecimiento en la agricultura ha decaído considerablemente durante el último período (declinación del 5.8% al 2.4%).

El actual comportamiento pobre del sector agrícola se atribuye directamente al número limitado de factores claves. Tal vez, la parte más importante de esta situación es la destrucción de las plantaciones de café por la roya en este cultivo. El cultivo del café, la exportación más valiosa de Honduras, ha sido amenazada por un virus que ataca la semilla del café. Debido al bajo nivel tecnológico empleado en la mayoría de los cafetaleros en Honduras,<sup>3</sup> el control de la roya y su virus es extremadamente difícil. Otra dificultad es el bajo precio mundial de las exportaciones agrícolas más grandes de Honduras, especialmente el café y el azúcar. Además, ha habido bajas recientes en el crecimiento de la producción algodонера. Se han añadido otros problemas relacionados a la naturaleza tales como sequías e inundaciones. El único punto brillante parece estar en la producción de melones, piñas y algunos vegetales y carne. Sin embargo, estos factores son de corto plazo, en su mayoría, y no pueden explicar el comportamiento destruido de la economía hondureña, especialmente en su sector agrícola en los últimos veinte o treinta años.

Se han expresado muchos puntos de vista diferentes que pueden ser condensados en tres clases de explicaciones amplias:

---

2 El Banco Mundial (1984:258) estima que, en 1980, el 63% de la fuerza laboral se encontraba en la agricultura.

3 Ver Jones et al, 1984, para detalles. Técnicas simples tales como podar, generalmente no se usan en Honduras. En el departamento de Santa Bárbara, la región que produce el mayor volumen de café hondureño, muy pocos campesinos podan sus arbustos de café (Seligson, 1984).

- 1) Explotación extranjera
- 2) Base limitada de recursos y
- 3) Política gubernamental.

### Explotación Extranjera

El subdesarrollo en Latinoamérica ha sido ampliamente atribuido al papel pernicioso de la influencia extranjera. Este punto de vista se basa en que la economía de la región fue distorsionada durante el período colonial para ajustarse a las necesidades de España. Cuando los españoles finalmente partieron a comienzos del siglo XIX, fueron rápidamente reemplazados por los ingleses y, más tarde, por los norteamericanos. Así, el colonialismo dio paso al neo-colonialismo y, a continuación, a un patrón de desarrollo dependiente.<sup>4</sup>

Honduras ha sido a menudo interpretada como un caso clásico de desarrollo dependiente. Existe evidencia histórica que sustenta este punto de vista. Su riqueza universal fue despojada durante el período de dominación colonial. Al principio de este período, se extrajo plata, primero en 1548 en Comayagua y, después, empezando en 1569, en la región de Tegucigalpa en mayor escala. La plata extraída se mandaba a España. Pero la explotación minera de la plata declinó, según el período colonial avanzaba. La independencia trajo la dominación inglesa de las exportaciones de maderas finas localizadas en las costas del norte.<sup>5</sup> Los ingleses proveyeron fondos para la construcción de un ferrocarril, pero el proyecto fracasó y Honduras fue incapaz de pagar los préstamos, causando, así, que los ingleses emplearan la diplomacia de cañoneras (Lafeber, 1984:42). Pero, en su mayor parte, la ausencia de fuentes de riquezas exportables significó que Honduras se aislara de la mayoría del mercado mundial. Desde luego, su economía tendió a desarrollarse en relativo aislamiento, por lo que se estancó. Las dos excepciones importantes a este patrón son la minería y el banano.

Empezando en 1870, la minería surgió en Honduras, en parte, como resultado de los programas establecidos por el gobierno liberal de Marco Aurelio Soto. Consecuentemente, en 1880 se formó la compañía minera New York y Honduras Rosario. En 1887, las exportaciones de oro y plata aumentaron a la mitad del total de exportaciones (Cardoso y Brignoli, 1977:285-289). En el siglo XX se introdujo el cultivo en gran escala del banano a lo largo de la costa norte. En 1912, subsidiarios de la United Fruit Company, de la Compañía Ferrocarril de Tela y de la Compañía

---

4 La literatura sobre la dependencia es vasta. Ver Seligson, ed. 1984.

5 Tal historia está bien sintetizada por Cardoso y Brignoli (1977-70, 77, 125-26, 177-78).

Ferrocarril de Trujillo firmaron contratos con el gobierno hondureño, el cual, en 1920, prometía convertir a Honduras en el exportador mundial más grande de banano. En 1929, las corporaciones de Estados Unidos controlaban todas estas exportaciones (Durham, 1979:116). El banano y los minerales, ambos dominados por corporaciones con capital extranjero, han constituido un promedio de más de cuatro quintas partes del total de las exportaciones de Honduras desde 1880.

Tanto el dominio de las empresas de capital extranjero que hacen la mayoría de las exportaciones en Honduras, así como los cuentos fascinantes de los papeles jugados por caracteres tan coloridos como "Sam, el hombre del banano", han llevado a muchos a considerar a Honduras como el prototipo de una república bananera dependiente que, a su vez, ha llevado a concluir que el subdesarrollo del país está en función directa de esta dependencia.

Sin embargo, otros han discutido que la minería y la industria bananera han contribuido significativamente al desarrollo de Honduras (Molina Chocano, 1982). Además, el papel de las corporaciones extranjeras en la industria bananera hondureña ha disminuido considerablemente desde el comienzo de 1950, cuando los productores locales empezaron a expandir la producción (Slutzky Alonso, 1982) y las actividades mineras únicamente contaban con un cuarto por ciento del producto doméstico total (Wilkie, 1978:248).

La realidad es que en ningún momento se ha publicado algún análisis económico sistemático sobre el impacto de la dependencia extranjera en el crecimiento económico de Honduras. Ante la ausencia de estos estudios, una alternativa es examinar los datos estadísticos que colocan a Honduras en un contexto comparativo para determinar si, en efecto, Honduras es tan dependiente como muchos aseguran. Los resultados son sorprendentes: En un estudio reciente de cincuenta naciones, la dependencia hondureña fue la más baja en comparación con las naciones productoras de materias primas, y resultó ser únicamente más dependiente que Korea del Sur y Yugoslavia entre todas las naciones cubiertas en el estudio (Muller, 1984:206).<sup>6</sup>

La impresión de este examen sobre el nivel de penetración extranjera es que Honduras ha sido mucho menos penetrada que la mayoría de las otras naciones desarrolladas que han tenido más progreso econó-

---

6 El estudio creó un índice de la penetración de las corporaciones multinacionales, el cual fue definido como "el radio de capital controlado por las corporaciones transnacionales para un promedio geométrico de capital doméstico y población; un procedimiento que provee un indicador del peso relativo (o penetración) de capital controlado por las transnacionales en una economía (Muller, 1984:264).

mico que Honduras, aun asumiendo que la dependencia en las corporaciones multinacionales sea responsable por la lentitud del crecimiento económico a largo plazo en las naciones en desarrollo. No se puede utilizar esta tesis para explicar el pobre crecimiento económico de Honduras.<sup>7</sup> Se ha dicho que resulta peor el no ser explotado, que serlo por las naciones industrializadas. Este dicho puede muy bien aplicarse a Honduras.

#### Base Limitada de Recursos

Por mucho tiempo se ha visto a Honduras como una tierra en que se puede gozar de abundantes recursos. Cuando se compara con sus vecinos de Centroamérica, únicamente Nicaragua tiene una densidad más baja de población. En Honduras, la densidad de población es de 36 Km<sup>2</sup>, la cual es más favorable que la de su vecino El Salvador, abrumado por una densidad de 222 Km<sup>2</sup> (Ropp y Morris, 1984:6). Honduras es también favorecida con amplias zonas costeras en el Pacífico y el Caribe. Sin embargo, estos factores favorables disfrazan una realidad mucho menos optimista.

Aunque Honduras cuenta con una extensión relativamente grande de terreno para el tamaño de su población, poco de este terreno es favorable para la agricultura. Quien visite este país, inmediatamente se impresiona por la hilera de colinas y valles que parece no tener fin, la cual fragmenta al país geográficamente y hace que la labor de la agricultura sea extremadamente difícil. Pero, aún más importante, es la pobre calidad de la mayor parte del suelo del país. Muy poco de Honduras se encuentra cubierto de la beneficiosa ceniza volcánica que cubre el territorio de la mayoría de los otros países centroamericanos. Como resultado de la naturaleza del terreno y de la calidad de su suelo, sólo 3.6 millones de los 11.2 millones de hectáreas de la nación se consideran cultivables. En el censo agrícola de 1974--el más reciente--cerca de 2.6 millones de hectáreas estaban localizadas en áreas cultivables. Asumiendo que toda la tierra fuera arable, únicamente quedaría sin cultivar para 1974, cerca de un millón de hectáreas del terreno arable.<sup>8</sup> Desde 1974, la población agrícola ha aumentado en ochocientas mil personas aproximadamente, o sea, un estimado de ciento treinta

---

7 Entre los estudios más conocidos en que se cree que hay una relación directa entre crecimiento económico y dependencia, se encuentran los de Cardoso y Faletto (1978) y Evans y Timberlake (1980). Muchos otros, sin embargo, se disputan sus conclusiones (ver Seligson, ed. 1984).

8 Esta figura es un estimado bajo porque no se incluyó el terreno declarado no cultivable en el censo de 1974. Sin embargo, no todo el terreno de las fincas en dicho censo se debe abstraer del total del terreno cultivable.

mil familias. Si sólo la mitad de estas familias estableciera nuevas fincas en territorio virgen y si estas fincas fueran de un promedio de sólo tres hectáreas cada una (el tamaño modelo para una finca, según el censo de 1974),<sup>9</sup> entonces, se tendrían que remover de la frontera agrícola doscientas mil hectáreas adicionales de terreno, dejando así, aproximadamente, ochocientas mil hectáreas para futuras expansiones.<sup>10</sup>

Por eso, al usar estos estimados conservadores, se ve claro que, aunque Honduras no tenga ya recursos ilimitados de tierra aparentemente disponibles, todavía se puede encontrar terreno arable que no se ha cultivado.

Sin embargo, no es escasez de tierra lo que ha restringido el desarrollo agrícola hondureño en las décadas recientes. Un futuro crecimiento agrícola puede ser afectado por el problema de escasez de tierra, pues el resto de los terrenos arables están bajo cultivo. Además, el rápido aumento de la migración hacia las ciudades y el decrecimiento de las tasas de nacimiento pueden reducir la presión sobre los recursos restantes de la tierra. De cualquier forma, el potencial de una escasez futura de tierra no puede explicar el comportamiento agrícola del pasado.

#### Política del Gobierno

La discusión anterior ha demostrado que el frustrante historial del desarrollo hondureño no puede ser atribuido a la explotación extranjera o a la escasez de recursos de tierra. Una explicación alternativa sería la política gubernamental o, más correctamente, la falta de política. La debilidad en la política del gobierno es, primeramente, resultado de dos problemas crónicos que se entrelazan y que han afectado al estado hondureño.

---

9 La categoría modelo de una finca es de dos a cinco hectáreas en tamaño. Sin embargo, el promedio es mucho más alto; pero esto es así porque refleja un pequeño número de grandes fincas que tienen más de mil hectáreas de extensión. En 1974, había únicamente ciento sesenta y nueve de tales fincas, pero contenían cerca de cuatrocientas mil hectáreas de terreno. La decisión de usar el modelo se basó en la proposición de que las fincas nuevas podrían incluir fondos pequeños en lugar de las fincas de grandes extensiones. La base de esta proposición es muy delicada. Si el tamaño de la finca modelo es actualmente mayor de tres hectáreas, entonces, el impacto en la frontera agrícola podría ser mayor aún.

10 La mejor discusión sobre las presiones hombre-tierra en Honduras está contenida en Durham (1979). Ruhl (1984:39) acepta mucho el argumento de Durham, pero plantea que el cálculo de Durham sobre la "densidad agrícola" no se toma en cuenta en "las áreas de terrenos sin usar, y que son potencialmente convenientes para el cultivo". La discusión en este informe sí toma en cuenta tal terreno adicional y tiende a apoyar la posición de Durham.

En primer lugar, parece haber dos opciones separadas y mutuamente antagonistas que se han desarrollado entre los sectores políticos en Honduras. Por un lado, están los que sueñan con la creación de un estado reformista y socialmente progresivo. Tal gobierno extendería grandemente la educación y los programas de asistencia social y mejoraría la capacidad de una infraestructura social y, por consiguiente, aumentaría el desarrollo potencial del país. Estas fuerzas prometen también una política agraria agresiva que aumentaría el crédito para la agricultura, especialmente hacia el pequeño agricultor, y también expandiría grandemente el paso hacia la reforma agraria, particularmente lo que se refiere a la distribución de tierra y a la seguridad en la tenencia.

En oposición a estas fuerzas, están aquellos tanto en el sector privado como en el gobierno, que ven el crecimiento del papel del gobierno como fundamentalmente perjudicial al crecimiento económico. Los programas con puntos de vista reformistas simplemente son una manera de aumentar la renta gubernamental, la cual, a su vez, podría resultar en un aumento de los impuestos y en un decaimiento del desarrollo económico.<sup>11</sup>

El conflicto entre estas dos fuerzas opositoras en Honduras de ninguna manera es diferente. Este tipo de conflicto se encuentra en muchos países alrededor del mundo. Lo que hace a este conflicto particularmente débil en Honduras es que el mismo se encuentra dentro del contexto de un segundo problema. Gunnar (1968) lo ha llamado el problema de un "estado suave". Tales estados se caracterizan por su inhabilidad para llevar a cabo sus políticas. Como resultado, cualquiera sea el lado que tome el control del estado hondureño, éste se encuentra incapaz de llevar a cabo sus programas.

La combinación de ambos problemas ha tenido un impacto particularmente pernicioso en la política de implementación agraria en Honduras. Ilustraciones abundan. Una serie de cuidadosos análisis de la situación del crédito agrario ha revelado cuán pobremente capaz es el sistema de crédito para responder a las demandas (Ohio State, 1981). Un detallado análisis de la agencia de reforma agraria concluyó que la desorganización administrativa era muy seria y que los programas de reforma estaban por morir (Vaughum, et al. 1983). Algunos estudios de cooperativas agrarias, y programas de educación y salud generalmente han llegado a conclusiones similares de fracaso.

En suma, el problema central en Honduras no es de explotación extranjera ni de limitación de recursos básicos. El problema central es

---

11 Una excelente referencia a este tema se encuentra en Posas y Cid (1981).

que el gobierno no ha sido capaz de definir e implementar una serie de políticas coherentes que sirvieran para estimular el crecimiento económico. Hasta que tales políticas sean formuladas e implementadas, no se puede esperar que el deplorable historial del pasado sea reemplazado por un dinamismo nuevo, recién fundado. Sin embargo, a menos que el vasto aumento de la asistencia de desarrollo, que se ha emitido continuamente en Honduras en los últimos años, sea igualado por una nueva definición del papel del gobierno, hay muy poca esperanza de que tal ayuda vaya a ser una contribución fundamental al desarrollo hondureño.