



**Propuesta de lineamientos de política pública
para el fomento de la producción de
granos básicos en Honduras**

IICA



Oficina del IICA en Honduras

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

**PROPUESTA DE LINEAMIENTOS DE POLITICA PUBLICA
PARA EL FOMENTO DE LA PRODUCCION DE GRANOS
BASICOS EN HONDURAS**

**Tegucigalpa,
Enero 26, 2010**

**PROPUESTA DE LINEAMIENTOS DE POLITICA PUBLICA PARA EL FOMENTO DE LA PRODUCCION DE GRANOS
BASICOS EN HONDURAS**

Contenido

I. INTRODUCCION.....	3
II. CONTEXTO DEL SECTOR	4
III. JUSTIFICACION.....	5
IV. OBJETIVO GENERAL.....	6
V. INSTRUMENTOS DE POLITICA Y ACCIONES	6
A. PROMOCIÓN DE LA TECNOLOGÍA Y MECANISMOS DE COLABORACIÓN.....	7
Medidas con impacto en el corto plazo	7
Medidas para generar impacto en el mediano y largo plazo.....	7
B. FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE APOYO AL PEQUEÑO PRODUCTOR RURAL.....	8
Medidas con impacto en el corto plazo	8
Medidas para generar impacto en el mediano y largo plazo.....	9
C. GESTIÓN DE CONOCIMIENTO	11

I. INTRODUCCION

Mediante Decreto Ejecutivo PCM-14-2006 se declara estado de emergencia al sector productivo agrícola nacional para ejecutar el Plan Nacional de Producción de Granos Básicos y para implementar el Bono Tecnológico Productivo (BTP). Igualmente se autoriza a la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) para que lo ejecute a través de la Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA) y al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, para que efectúe las compras directas, en el país o en el exterior, de insumos agrícolas y que realice la contratación de servicios relacionados.

En abril del año 2006, el Gobierno de la República, a través de DICTA/SAG, formuló y puso en ejecución el Proyecto: Bono Tecnológico Productivo (BTP) en apoyo al pequeño productor de granos básicos, el cual surge como un proyecto basado en la política de Estado para el Sector Agropecuario (PESA) de Honduras 2004-2021.

El BTP fue creado con el propósito de contribuir a garantizar la seguridad alimentaria de las familias rurales pobres, particularmente de los pequeños productores que no tienen acceso al financiamiento bancario ni a la asistencia técnica, a través del incremento en la producción de granos básicos mediante el uso de tecnologías adecuadas y oportunas. EL BTP además mejoró la base genética de algunos productores y ayudo a capitalizar las comunidades con el repago del valor del bono a las cajas rurales.

El bono tecnológico consistió en proveer semilla mejorada y fertilizantes para la siembra de una manzana a pequeños productores organizados, de preferencia en cajas rurales u otro tipo de organización local, de manera que el apoyo brindado en especie se convirtiera en capital semilla para el grupo. Este mecanismo financiero local les permitiría cubrir sus necesidades de insumos para los siguientes ciclos de cultivo con el objeto de buscar la sostenibilidad.

El proyecto tuvo una duración de 4 años (2006- 2009) y representó una inversión de parte del gobierno de L. 640.0 millones para beneficiar a 485,000 pequeños productores. (Memoria de la SAG 2006-2010).

Según la propuesta del BTP, son considerados pequeños productores aquellos cuyas áreas de cultivos se encuentren en los estratos siguientes: maíz, entre 1 y 10 manzanas de terreno y frijol, maicillo y arroz entre 1 y 5 manzanas.

Con base a esta experiencia de la ejecución del BTP, se propone a consideración una serie de instrumentos y acciones de política que podrían potenciar y dar sostenibilidad a los logros del Proyecto.

II. CONTEXTO DEL SECTOR

A partir de la década de los 90s, con la entrada en vigencia de la Ley de Modernización Agrícola, se agudizaron las limitantes que los pequeños y medianos productores habían tenido para producir granos básicos, como resultado de la reducción significativa de los servicios de apoyo a la producción agrícola. Las limitantes más relevantes han sido el acceso al financiamiento para adquirir insumos agrícolas (semillas de variedades mejoradas, fertilizantes y pesticidas) y contar con asistencia técnica adecuada y oportuna para la siembra de granos básicos y para la comercialización de los mismos.

El sector de los granos básicos es uno de los de mayor importancia social y económica de Honduras, ya que representa el 12% del PIB agrícola y genera unos 300 mil empleos permanentes. Sin embargo la producción de granos básicos en el país ha sido tradicionalmente deficitaria, especialmente en maíz y arroz. Para el 2009-2010 se lograron producir 12.9 millones de quintales de maíz que equivalen a un poco más del consumo de la población, sin embargo los requerimientos de la agroindustria suman cerca de 8.3 millones de quintales adicionales. En arroz y para el mismo año, se reportó una producción de 641.8 miles de quintales lo que representa el 23% de la oferta total. (INE, 2009).

Lo anterior ha obligado a los gobiernos y a la agroindustria a realizar significativas importaciones principalmente de maíz y arroz de los Estados Unidos de América con la consecuente fuga de millonarias cantidades de divisas.

Es importante recalcar que los productores de granos básicos en los países desarrollados se benefician de altos subsidios, disfrutan de economías de escala y alta tecnología logrando rendimientos difíciles de igualar, por lo que el esfuerzo del Plan Nacional de Granos Básicos se limita a reducir el déficit en maíz amarillo y arroz principalmente.

La SAG estableció el Plan Nacional de Granos Básicos para el periodo 2006-2010, con el objetivo de integrar y potenciar las acciones emprendidas por los diferentes actores que intervienen en el proceso de producción. En este sentido las políticas y medidas más importantes implementadas fueron: la dotación de insumos a

pequeños productores a través del proyecto BTP y la transferencia de tecnología (SAG, Memoria Institucional, 2006-2010).

Como ejemplo, el Plan Nacional de Producción de Maíz y Sorgo 2008 tuvo como objetivo contribuir a suplir la demanda nacional de maíz y sorgo para consumo humano y de la agroindustria, a través de un esfuerzo mancomunado con todos los sectores involucrados, mediante el establecimiento de las condiciones y mecanismos que fomenten la producción y productividad de estos rubros, con el consiguiente beneficio en la generación de empleo e ingresos de la población rural del país.

Los objetivos específicos de este plan incluyeron: continuar mejorando la productividad y producción; fortalecer los mecanismos financieros existentes y crear nuevos productos; promover un mayor uso del seguro agrícola; propiciar las condiciones para el manejo de la red de secado y almacenamiento de granos con participación de productores e intermediarios y establecer mecanismos de comercialización adecuados, lograr precios competitivos para el productor; asegurar la oferta permanente de grano al consumidor a precios adecuados, etc.

III. JUSTIFICACION

La ejecución del BTP facilitó la distribución de 485 mil bonos en 4,266 comunidades de 291 municipios de 17 departamentos. Se estima que con el bono se sembraron durante los 4 años de ejecución, más de 250 mil manzanas de maíz, 213 mil manzanas de frijol, 3,870 de arroz y 11,700 manzanas de sorgo. Para la conformación de los bonos, se requirieron 171 mil quintales de semilla mejorada y 777 mil quintales de fertilizantes. Se estima que con la ejecución del bono se generó un empleo de alrededor de 28 millones días hombres con un valor de L. 2,922 millones.

Considerando la magnitud de los esfuerzos de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) y otras organizaciones públicas y privadas en aspectos de planificación, organización, ejecución, asistencia técnica, apoyo financiero y político para la implementación del BTP de apoyo al pequeño productor de granos básicos, es necesario contar con medidas a corto, mediano y largo plazo que permitan aprovechar las experiencias desarrolladas por el proyecto BTP, estableciendo mecanismos sostenibles de apoyo (técnico, financiero y de comercialización) a los pequeños productores, los que podrían ser consensuados entre el Gobierno, sociedad civil y la empresa privada.

De acuerdo a la sistematización del Bono Tecnológico productivo realizada por SAG/ IICA/FAO, la mayor parte de los productores entrevistados así como las organizaciones participantes, consideran que el bono es una iniciativa importante para el combate de la pobreza, que debe continuar, mejorarse o ampliarse.

IV. OBJETIVO GENERAL

Aprovechar la experiencia del BTP para formular líneas de política necesarias para promover la producción y productividad de granos básicos a través de una agricultura competitiva, sostenible y articulada a la producción nacional entre los productores de agricultura familiar a nivel nacional.

V. INSTRUMENTOS DE POLITICA Y ACCIONES

Para materializar el objetivo mencionado se han definido medidas de política con el fin de asegurar la disponibilidad y acceso a granos básicos para mejorar la alimentación de los agricultores y sus familias, así como la generación de empleo rural y del ingreso familiar, a partir del fomento de la producción de granos.

La implementación de las distintas medidas propuestas debería ser liderada por la SAG en coordinación con las instituciones del sector, la empresa privada y la participación de las organizaciones de productores en la definición de políticas y el monitoreo de su implementación basándose en tres ejes estratégicos:

- A. Promoción de la tecnología y mecanismos de colaboración.
- B. Fortalecimiento de la institucionalidad de apoyo al pequeño productor rural.
- C. Gestión del conocimiento.

A. PROMOCIÓN DE LA TECNOLOGÍA Y MECANISMOS DE COLABORACIÓN

Medidas con impacto en el corto plazo

- ✦ **Continuar con la ejecución del BTP** con algunos ajustes técnicos y metodológicos en términos de: incluir otros insumos importantes en la producción, diferenciación del tipo de bono por región productiva y nivel tecnológico del beneficiario, mejorar procesos de selección de beneficiarios y distribución de insumos, mejorar el servicio de asistencia técnica incluido en el bono, enfatizar en el repago del valor del bono como mecanismo de capitalización comunitaria, establecer un sistema de seguimiento y monitoreo del proyecto.
- ✦ **Promover la participación y acceso efectivo de las mujeres a los beneficios del bono tecnológico u otros bonos orientados a las actividades productivas**, así como a las capacitaciones, asistencia técnica y seguimiento de las labores de conservación y protección de los recursos.

Medidas para generar impacto en el mediano y largo plazo

- ✦ **Reforzar la investigación y el desarrollo tecnológico en granos básicos**, con base a la reorganización eficiente del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, SNITTA, en el cual participan DICTA, los centros de investigación y de enseñanza superior públicos y privados y las organizaciones de productores.
- ✦ **Establecer una estrategia nacional de fertilización para los granos básicos** integrando los estudios desarrollados y por ejecutar en fertilidad de suelos en el país.
- ✦ **Orientar la extensión agropecuaria hacia el mejoramiento de la gestión gerencial, la adaptación y transferencia de tecnología.** Esta debe proporcionar conocimientos y estimular el desarrollo de actitudes para fortalecer las capacidades de los pequeños y medianos productores de granos básicos

para aumentar la rentabilidad y sostenibilidad de sus fincas y agro empresas. Potenciar el aprovechamiento de los recursos propios de las fincas y las zonas, diversificación y reconversión, producción orgánica y agroecológica, recuperación de los suelos, manejo del agua, producción y mecanismos para la generación local de valor agregado.

- ✓ **Fomentar el uso racional y la conservación de los recursos fitogenéticos**, dentro de las acciones de mejora genética de los cultivos a desarrollar.
- ✓ **Fomentar la producción local de insumos agrícolas** como microorganismos benéficos y abonos orgánicos.
- ✓ **Fomentar el uso eficiente del recurso hídrico para fines agrícolas** mediante la utilización de tecnologías agrícolas mejoradas y eficientes en el manejo y conservación de suelo, agua y bosque.

B. FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE APOYO AL PEQUEÑO PRODUCTOR RURAL

Medidas con impacto en el corto plazo

- ✚ **Revisar la legislación vigente sobre semillas** con el objeto que la normativa se ajuste a las condiciones que prevalecen en el mercado mundial y a la vez promover un programa de estímulo a la producción de semilla de variedades adaptadas a las condiciones agroecológicas de las diversas zonas del país, así como precios y mercados justos y estables para su colocación.
- ✚ **Proponer una estrategia de precios más justos de los insumos agropecuarios**, incentivando especialmente los de comprobada eficiencia e inocuidad, la compra en lote y la agilización del registro de los agroquímicos genéricos.
- ✚ **Perfeccionar convenios de compra venta entre productores y**

agroindustria (maíz, sorgo, arroz), incorporar el rubro del frijol e incluir a los beneficiarios del BTP.

- ✚ **Desarrollar un programa de apoyo a la economía rural en donde las compras estatales y de otros Programas, como el PMA, den prioridad a empresas o redes de producción asociativa**, especialmente aquellas donde el pequeño y mediano productor sea mayoritario.

- ✚ **Facilitar el acceso a recursos financieros.** El acceso al crédito rural, de tipo fiduciario y prendario, oportuno y flexible dirigido a facilitar la participación de productores en la cadena alimentaria es el nudo central para reactivar la inversión productiva en el sector. Se procurará una mayor participación de las mujeres rurales en la economía local mediante programas de crédito. Se requiere de nuevos esquemas por parte de la Banca de Desarrollo, acordes a la situación de los pequeños productores. Fortalecer estructuras financieras rurales y hacerlas sostenibles con el repago de diversos tipos de bonos del Estado.

- ✚ **Divulgar la Ley de garantías móviles** aplicadas a los productores de granos básicos, y fomentar su aprovechamiento mediante capacitaciones, con el fin de ampliar la oferta de crédito existente.

- ✚ **Fomentar el acceso a seguros agrícolas** para reducir el riesgo de producción de los pequeños productores agropecuarios de granos básicos, como un servicio adicional ofrecido por las cajas rurales.

- ✚ **Fomentar proyectos de producción de granos básicos en aquellas comunidades con grupos sociales deprimidos**, que tengan capacidad y decisión de superar la pobreza.

Medidas para generar impacto en el mediano y largo plazo

a. Institucionalidad pública agropecuaria

- ✚ **Revisión integral de la calidad**, efectividad y operatividad de los servicios prestados por las instituciones del Sector Público Agropecuario con el objeto de mejorar el servicio de apoyo a los pequeños y medianos productores de granos básicos.

- ✚ **Fortalecimiento de organizaciones del sector agropecuario y asociaciones de productores** para lograr su participación en la definición y monitoreo de políticas públicas para el sector. Fortalecimiento de los comités de cadena de granos básicos incluyendo frijol, como mecanismo de diálogo permanente.

- ✚ **Diseño e implementación de sistemas de monitoreo, evaluación y seguimiento** de proyectos que inciden en la producción de granos básicos en el país.

- ✚ **Fortalecer el papel del Estado en la regulación de precios de los alimentos de la canasta básica, incluidos los granos básicos y algunos insumos agrícolas.**

- ✚ **Priorizar y gestionar la recuperación y desarrollo de infraestructura pública de apoyo a la producción de granos básicos:** caminos de acceso, centros de acopio, centros de procesamiento, cosechadoras, sistemas de riego, etc.

- ✚ **Apoyar la producción y comercialización de granos básicos mediante la aplicación de medidas sanitarias**, en cumplimiento de acuerdos sanitarios y fitosanitarios con el propósito de prevenir y controlar enfermedades y ofrecer productos inocuos.

- ✚ **Revisar la política comercial externa**, reglamento de desabasto, barreras no arancelarias, control de importaciones y exportaciones, etc. para lograr un equilibrio entre el beneficio a los consumidores y a los pequeños productores.

b. Cadena productiva y comercialización

- ✚ **Desarrollo de mercados locales** Promover la articulación de la oferta de pequeños productores a los mercados dinámicos y su participación en las Ferias del Agricultor.
- ✚ **Promover mayores ingresos para los productores de granos básicos con la generación de valor agregado** mediante apoyo financiero y no financiero (capacitación, asistencia técnica) para fomentar procesos de agregación de valor a nivel local mediante la creación de empresas agroindustriales y comerciales.
- ✚ **Creación y fortalecimiento de cadenas de comercialización alternativas de granos básicos**, para evitar los graves perjuicios que provoca la especulación y acaparamiento.

C. GESTIÓN DE CONOCIMIENTO

- ✚ **Fortalecer el SIMPAH** coordinando acciones con las instituciones públicas y privadas que administran bases de datos y sistemas de información agropecuaria, de precios como de volúmenes, para hacerlos disponibles a la asociaciones de productores de granos.
- ✚ **Promover sistema de información climática** que derive en pronósticos operativos para reducir riesgos de producción.
- ✚ **Realización de censo agropecuario en 2010**, ya que es información prioritaria para la planificación productiva con base a datos reales de la demanda, el potencial productivo y la capacidad institucional pública y privada.

VI. ORGANIZACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA

- ✚ Socializar estas propuestas de política con los diferentes actores involucrados en la producción, transformación y comercialización de granos básicos y

buscar un compromiso para su implementación.

- ✚ Actualizar el Plan Nacional de Producción de Granos Básicos a 2010-2014.
- ✚ Establecimiento de un mecanismo de seguimiento y evaluación del Plan.
- ✚ Ejecución por la SAG a través de la cadena de granos básicos.