POLITICA DE ESTADO PARA EL SECTOR AGROALIMENTARIO Y EL MEDIO RURAL DE HONDURAS 2004 – 2021

"Una Alianza Compartida para el Desarrollo del Campo"

GOBIERNO DE HONDURAS

SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

SAG

Alianza Compartida para el Desarrollo del Campo

"La Alianza compartida propuesta, que igualmente ha resultado del diálogo y concertación de la Mesa Agrícola Hondureña, es la mejor estrategia a seguir para lograr transformaciones institucionales en el ámbito de la agricultura y la vida rural del país. Ello permitirá el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de los individuos y organizaciones del agro, para enfrentar, con políticas diferenciadas pero inter relacionadas, las nuevas exigencias del entorno económico, social y ambiental. Se reconoce que la dimensión rural es mas amplia que la actividad agrícola, por lo que se incluye su potencial democratizador de desarrollo humano y cultural, así como su contribución a la seguridad alimentaria y a la conservación del medio ambiente".

La imprescindible correlación que debe establecerse entre la transformación del sector agroalimentario y la reducción de la pobreza rural, entendida como un fenómeno multidimensional, implica concebir una institucionalidad que articula y armonice en su gestión las tareas de ambas líneas de acción. Para estos efectos, la SAG debe liderar en forma simultanea y complementaria una intervención sectorial y multisectorial, fomentando además, el diálogo y la concertación entre el Gobierno y la Sociedad Civil. La combinación de ambos retos, con sus especificidades, es lo que se denomina la Alianza Compartida para el Desarrollo del Campo".

"Esto significa que la SAG, por la alta relación e interdependencia que existe entre desarrollo agroalimentario y condiciones de vida de la población rural, asume la responsabilidad completa de los procesos que conducen al impulso productivo y también participa en la orientación de las acciones multisectoriales a realizar a favor del crecimiento rural. Para la planificación y ejecución de esta última tarea, participa de una coordinación multisectorial, que permite incorporar todas las dimensiones que tiene el fenómeno de la pobreza y el bienestar rural.

El Mensaje Presidencial

En mi programa de gobierno, contenido en el documento intitulado “Mi Compromiso Contigo”, me impuse un reto: desarrollar un plan estratégico nacional de transformación agroalimentaria, ambiental, áreas protegidas y de ordenamiento territorial a largo plazo. Esta tarea es fundamental para nuestro país, por cuanto confrontamos el desafío de producir más y mejores alimentos para la población, con precios razonables y, al mismo tiempo, dinamizar el agro como una de las formas más concretas y factibles para el crecimiento del medio rural. Queremos un crecimiento económico duradero, fortalecido con la participación plena de todos los productores y que genere empleos mejor remunerados.

Los desafíos son complejos; no podemos postergar decisiones fundamentales. Nuestra balanza comercial no puede seguir deteriorándose. Para ello, debemos mejorar nuestra competitividad, tanto para aumentar las exportaciones, como para sustituir con producción nacional las importaciones que siguen llegando a nuestro país. Más aún, sabemos que buena parte de esas importaciones son de productos cuyos precios nos llegan artificialmente bajos, por los altos subsidios que reciben los productores agropecuarios en sus países de origen. Sólo saldremos de esta encrucijada produciendo con eficacia y calidad y abogando en los foros multilaterales de comercio por la eliminación de las distorsiones del mercado mundial.

Es impostergable dinamizar la producción agrícola, pecuaria y forestal, así como sus industrias afines, adecuadamente articuladas. No obstante, estamos conscientes que para el desarrollo rural debemos impulsar también otras actividades en sinergia con la agricultura, la ganadería y la actividad forestal.

Mi gobierno ha orientado y facilitado la construcción de una *imagen y una visión de país.* Como parte de este esfuerzo, hemos afinado la *visión de la agricultura y el desarrollo rural*, mediante un proceso ampliamente participativo: la Mesa Agrícola Hondureña.

La naturaleza de este proceso asegura que la visión, la estrategia y las propuestas de política, contribuyan a que logremos bienestar, tanto para el sector productor, como para los consumidores. También contempla la generación de oportunidades de empleo para la población rural, tan necesitada de un ingreso digno.

Para atender lo anteriormente expuesto, por este medio presento esta propuesta de “Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004–2021”, que refleja nuestra visión del desarrollo nacional; la propuesta responde a sugerencias recibidas del sector privado del agro y de organizaciones de la sociedad civil, antes de asumir la Presidencia de la República, y que han sido complementadas con el proceso de la Mesa Agrícola Hondureña, de manera que constituyen las bases de una Política de Estado.

El texto que presentamos reconoce los desafíos y propone medidas de política, cuya ejecución exitosa considero de la mayor relevancia, para lograr el desarrollo económico y social del país. En esa calidad lo entrego como aporte al proceso de Diálogo Nacional que desarrolla la sociedad hondureña, para la construcción de una visión de país. Espero sinceramente que este documento de política contribuya a orientar y a animar el gran esfuerzo colectivo que debemos hacer desde hoy, para lograr un mayor desarrollo de nuestra economía, agricultura y área rural.

Al presentar este documento, instruyo a los Secretarios de Estado para que adopten las medidas pertinentes que son de su responsabilidad y que, como se explica en el documento son indispensables para el desempeño de la agricultura, como un medio efectivo de contribuir a generar oportunidades en el sector rural.

Ricardo Maduro
Presidente Constitucional
de la
República de Honduras

PRESENTACIÓN

Como muchos otros países de la región, Honduras, tiene una economía basada en los recursos naturales, cuya adecuada explotación es una condición indispensable para avanzar en el proceso de desarrollo. Afortunadamente, junto a su privilegiada ubicación geográfica y geopolítica, el país tiene un sector agrícola, pecuario, forestal y pesquero que, bien manejado, tiene un alto potencial. Estos sectores productivos, junto a la industria, la banca, el comercio y los servicios, deben ser los soportes para avanzar hacia un mayor desarrollo económico.

Distintas dificultades han obstaculizado el crecimiento de estos sectores en los últimos años. Entre éstas se puede mencionar los desastres climáticos, que se repiten con cierta regularidad; la caída de los precios de nuestros principales productos de exportación, la agudización de la competencia externa, y la evolución desfavorable de algunas variables macroeconómicas, en particular el tipo de cambio y el costo del crédito. A todo ello se suman los problemas que provienen, tanto de la gestión de la política agrícola interna, que es responsabilidad del sector público, como de las deficiencias que en materia de modernización exhibe el sector privado.

La evolución del entorno y los desafíos que surgen de él, se harán más complejos en el futuro. Como la gran mayoría de los países del mundo, Honduras ha optado por profundizar en forma progresiva su inserción en la economía mundial, generando incertidumbre, pero al mismo tiempo, grandes oportunidades. Es cierto que la competencia externa ejerce una presión sobre el sector campesino y empresarial del país, que a veces reduce los márgenes de rentabilidad de los rubros orientados a la exportación y/o al mercado local. Sin embargo, esa presión también es un factor que obliga a incrementar la eficacia y la productividad, tareas que son insoslayables para lograr un mayor desarrollo económico. Al mismo tiempo, la posibilidad de competir en los mercados externos crea espacios para colocar los excedentes de producción que son resultado de esas mejoras o de procesos de diversificación; los cuales, son un dato relevante para un país como Honduras, que tiene un pequeño mercado interno.

Estas tendencias estructurales ya están generando cambios en el mundo agrícola, la economía y en la sociedad hondureña, lo que obliga a diseñar una política pública, concertada con el sector privado, que sea coherente y eficaz para enfrentar con éxito los desafíos del sector agroalimentario en los próximos años.

Al analizar los planteamientos de los diferentes actores del mundo agrario nacional para encarar la coyuntura sectorial -pequeños/as y grandes agricultores/as, empresas agroindustriales, académicos/as, parlamentarios/as, organismos públicos-, se constata que existen opiniones diversas para enfrentar la actual situación del sector, algunas de las cuales son contradictorias entre sí, pues reflejan distintas visiones económicas e ideológicas, experiencias productivas e intereses económicos y políticos. No obstante, también es posible advertir grandes consensos en el diagnóstico de las causas que han originado la situación actual, así como también respecto a muchas de las alternativas que se visualizan como solución.

Lo anterior nos ha llevado a optar por promover la más amplia discusión respecto a lo que debemos hacer en los próximos años con la agricultura, ganadería, forestería y pesca hondureña, sus agroindustrias y servicios relacionados, para contribuir a superar las condiciones en el medio rural. Tenemos la convicción que es posible ordenar este debate y construir una nueva propuesta de Política de Estado para la agricultura y el desarrollo rural, que implique un notable ascenso cualitativo y cuantitativo.

Estos encuentros los hemos planteado desde el inicio con una visión de Estado, reúne la perspectiva de todos los sectores políticos y sociales del país y que es funcional para los intereses estratégicos de la Nación. Ello está en concordancia con la orientación señalada por el señor Presidente de la República, para que los diversos sectores contribuyan a diseñar una Imagen de País, que proyecte un horizonte positivo compartido y en el que la población hondureña alcance sus aspiraciones.

Con este propósito, el Presidente Maduro solicitó al Foro Nacional de Convergencia (FONAC), que realice una serie de encuentros con diversas organizaciones y personalidades, tanto de la sociedad civil, como del Gobierno, a fin de arribar, mediante sucesivos foros, a esa visión de Honduras. La experiencia de la Mesa Agrícola Hondureña (MAH), es una contribución a ese esfuerzo, en la medida que ha trabajado teniendo en perspectiva una imagen de sociedad rural para el 2021.

El 8 de octubre del 2002, el Presidente de la República, inauguró el proceso de diálogo con agricultores, campesinos y campesinas. El 10 de enero del 2003, se realizó la primera sesión plenaria que inicia la Mesa Agrícola Hondureña, a la cual se le solicitó un trabajo que, utilizando los insumos del proceso de diálogo agrícola antes mencionado, evaluaron y definieron las políticas sectoriales que requiere el agro a corto, mediano y largo plazo. En octubre del 2003, en ocasión de la clausura del Gran Diálogo Nacional, hice entrega de la propuesta de la Política Sectorial MAH al Presidente de la Republica. Luego el Gobierno, después del análisis de la propuesta y discusiones con diversas entidades públicas vinculadas al sector y algunas organizaciones, adoptó la Política de Estado del Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004-2021.

Este documento de Política pública para la agricultura hondureña, es la respuesta global a los planteamientos de cada uno de estos actores. Se organizó considerando dos partes plenamente relacionadas:

- La primera parte incluye el contexto internacional, específicamente en lo agropecuario. Enseguida resume la situación de crisis que enfrenta la agricultura hondureña y la situación de pobreza que afecta a la población rural. Ambas caras de la crisis son los desafíos que, articulados, presiden la arquitectura de las políticas orientadas al desarrollo del sector agroalimentario y a la reducción de la pobreza rural. De esta manera, con el contexto, la crisis sectorial y ciertas condicionantes que se destacan, se diseña una estrategia que contempla la definición de objetivos coherentes con los desafíos, cuyo logro espera resolver los problemas presentes y abordar los retos que se imponen a corto, mediano y largo plazo. Esta parte culmina con la propuesta de políticas diseñadas a mediano y largo plazo, ordenada sobre la base de ocho políticas sectoriales que se agrupan según los lineamientos estratégicos.
- En la segunda parte, se presenta primero, las medidas y acciones para el desarrollo agroalimentario incluyente, ordenadas según el periodo durante el cual se pondrán en marcha (2004-2006; 2007-2021). A continuación, se abre un capítulo con medidas de apoyo para campesinos y mujeres, en el que se destaca la importancia de estos actores en el campo hondureño. El capítulo siete se dedica a la reforma institucional necesaria para que las medidas anunciadas tengan claramente definidos los responsables y los mecanismos para su ejecución.

Es relevante aclarar que la Política Sectorial ha empleado un enfoque global para unificar todos los planteamientos formulados en la Mesa Agrícola, aunque muchos de ellos fueron reformulados y priorizados, después de un análisis detallado, en función de consideraciones políticas, técnicas y presupuestarias.

También en materia financiera y cooperación internacional, se está haciendo un esfuerzo por lograr un Enfoque Sectorial Ampliado ESA/SWAp que permita racionalizar el uso de fondos en función de las prioridades políticas y estratégicas contenidas en la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004– 2021.

De la discusión con los distintos representantes gremiales y equipos técnicos, surgieron propuestas de Acuerdos a Corto Plazo que forman parte del material elaborado por la Mesa Agrícola Hondureña, y que resultaron de gran utilidad para definir el Plan Estratégico Sectorial 2004-2006.

Lo antes expuesto, es el resultado de largos meses de esfuerzos y de acopio de valiosas visiones y experiencias, así como la información suplida por diversos eventos internacionales orientados a apoyar la sistematización del proceso de desarrollo y transformación del sector agroalimentario y el medio rural. Estos últimos se mencionan a continuación:

- Reunión de Gobernadores del BID, Nueva Orleáns 2000, Sector Rural, planteamientos estratégicos, que enfatizan en la necesidad de ampliar el trabajo sectorial de agricultura al conjunto del complejo agroalimentario de América Latina y el Caribe.
- III Cumbre Presidencial de Ottawa, Canadá 2001, Mandato Agrícola a los Ministros de Agricultura del Hemisferio.
- Reunión de Ministros de Agricultura de América, Punta Cana, República Dominicana: Declaración Bávaro, 2001, Marco de Orientaciones Estratégicas América Latina y el Caribe, para mediano y largo plazo en atención al mandato de la III Cumbre de Ottawa.
- Junta Iberoamericana Agrícola (JIA), Panamá noviembre 2003, Agenda Regional para la Agricultura y el Medio Rural de Centro América, en el Marco del Plan Agro 2015.
- El Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) en su reunión de diciembre del 2003, en San José, Costa Rica, adoptó actualizar su Agenda Regional para Centro América en el campo de la agricultura y el medio rural, en el marco del Plan Agro 2015.

Lo anterior muestra que Honduras ha tomado la iniciativa de diseñar sus estrategias y políticas para el sector agroalimentario y el medio rural, en el contexto de las manifestaciones de transformación del agro indicados en los diferentes mandatos y planes hemisféricos y regionales antes indicada.

Este documento describe las políticas necesarias para transformar la agricultura hondureña, de un énfasis en la producción primaria a una agricultura moderna que comprende desde las actividades primarias agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras, hasta las de transformación industrial de esos productos y los insumos y bienes de capital, la comercialización, el mercado, el consumo y todos los servicios de apoyo en un contexto de desarrollo sostenible y encadenamiento, con calidad, competitividad, rentabilidad y cuyos beneficios se distribuyan equitativamente en la sociedad.

La reforma institucional de la SAG, es imprescindible e instrumental para la estrategia establecida, por ello el Gobierno centrará los esfuerzos de apoyo a la agricultura y medio rural en función de distinguir la acción de servicios de apoyo general al sector y programas nacionales dirigidos a sectores específicos, lo que facilitará que la inversión encuentre condiciones favorables en la política sectorial y multisectorial, logrando así que la agricultura resulte competitiva y rentable, y que los recursos y acciones se canalicen a las prioridades de la Política Agroalimentaria.

Haber forjado un acuerdo nacional respecto a esta Política de Estado, es condición esencial para el éxito de la gestión de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, de los gremios agrícolas y de las otras instituciones públicas y privadas ligadas al mundo agrario. Sólo así alcanzaremos, el horizonte, hacia 2021, año del bicentenario de la Independencia de Honduras, un sector agroalimentario eficaz, moderno, socialmente integrado y capaz de crecer en forma sustentable y equilibrada, contribuyendo de ese modo al desarrollo nacional.

La presente política pública, con medidas que se aplicarán a corto, mediano y largo plazo, que requiere Honduras para responder a las necesidades del sector agroalimentario del país en los inicios del siglo XXI, tiene el mérito de haberse construido con el concurso de todos los actores antes mencionados; así pues debe constituirse en una suerte de carta de navegación, pública y privada para los años venideros, sin perjuicio que se revise y actualice periódicamente.

Por estos aspectos esenciales agradezco profundamente la participación del sector privado, empresarios, campesinos, mujeres, representantes de colegios profesionales, académicos de prestigiosas universidades; y a los técnicos y profesionales de organismos no gubernamentales que han puesto sus mejores esfuerzos en esta tarea de impacto nacional y rural.

Índice

Primera Parte: El Desafío y el Marco Orientador....1
Introducción.... 3
Capítulo 1: Panorama de la Agricultura Mundial y Regional....5
Introducción.... 7
1.1 Mercado Mundial de Alimentos.... 7
1.2 Características del Proceso de Globalización en la Agricultura.... 8
1.3 Cambios Tecnológicos: Análisis comparado, Adaptación de Tecnologías.... 9
1.4 Globalización Económica y Agricultura Centroamericana.... 9
1.5 Unión Aduanera Centroamericana.... 10
Capítulo 2: El Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras....13
Introducción.... 15
2.1 Antecedentes.... 15
2.1.1 Situación actual por rubro.... 15
2.1.2 Heterogeneidad en la dinámica de crecimiento de algunos rubros relevantes.... 23
2.2 Crisis Sectorial y Medio Rural.... 23
2.2.1 Crisis de rentabilidad y competitividad.... 23
2.2.2 Efectos en la agricultura campesina y la pobreza rural.... 30
2.3 Desfase de la Institucionalidad.... 34
2.4 Oportunidades para aprovechar.... 35
Capítulo 3: Estrategia para el Desarrollo....37
Introducción.... 39
3.1 Políticas Macroeconómicas y Multisectoriales.... 39
3.1.1 Políticas Macroeconómicas.... 39
3.1.2 Políticas multisectoriales para el medio rural.... 40
3.2 Principios Ordenadores.... 40
3.3 Objetivos.... 40
3.4 Orientaciones Estratégicas.... 41
3.4.1 Transformación del sector agroalimentario.... 41
3.4.2 Reducción de la pobreza e incremento del bienestar rural.... 42
3.5 Reforma Institucional del Sector Agroalimentario.... 44
Capítulo 4: Políticas Sectoriales para el Desarrollo Agroalimentario....48
incluyente y el Bienestar Rural....48
Introducción.... 49
4.1 Competitividad y Calidad.... 51
4.1.1 Desarrollo de mercados y negociación comercial.... 51
4.1.2 Sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos.... 53
4.2 Fomento productivo e Integración de las Cadenas Agroalimentarias.... 54
4.2.1 Fomento de la innovación tecnológica, diversificación y valor agregado.... 55
4.2.2 Educación Agrícola, Capacitación y Desarrollo Agroempresarial.... 57
4.2.3 Financiamiento agrícola y rural, atracción de inversiones y manejo de riesgo.... 58
4.2.4 Desarrollo de la infraestructura rural y de riego.... 59
4.2.5 Sostenibilidad de los recursos naturales.... 59
4.2.6 Acceso a la tierra: seguridad jurídica y equidad social.... 61
4.3 Desarrollo de la Agricultura Campesina y Equidad de Género.... 63
4.3.1 Una política para el desarrollo de la agricultura campesina.... 63
4.3.2 Equidad de género.... 65
4.4 Una nueva Institucionalidad sectorial: Eficiencia y Coordinación Público-Privada.... 65

Segunda Parte: Medidas de Política y Reforma Institucional 69
Introducción 71
Capítulo 5: Medidas de Política para el Desarrollo Agroalimentario Incluyente 75
Introducción 77
5.1 Medidas a Implementar en el Período 2004-2006 77
5.1.1 Competitividad y calidad 77
5.1.2 Fomento productivo e integración de las cadenas agroalimentarias 83
5.2 Medidas a Implementar a partir del 2007 101
5.2.1 Competitividad y calidad 101
5.2.2 Fomento Productivo e integración de las cadenas agroalimentarias 102
Capítulo 6: Medidas de Política para el Desarrollo de la Agricultura Campesina y Equidad de Género 103
Introducción 107
6.1 Medidas a Implementar en el Período 2004-2006 107
6.1.1 Medidas para la agricultura campesina 107
6.1.2 Medidas para la equidad de género 109
6.2 Medidas a Implementar a partir del 2007 110
6.2.1 Medidas para la agricultura campesina 110
6.2.2 Medidas para la equidad de género 110
6.3 Medidas Transversales 110
Capítulo 7: Reforma Institucional del Sector Público y Privado Agrícola 111
Introducción 115
7.1 Algunos Comentarios Relevantes del Diagnóstico Institucional del Sector Agroalimentario Nacional 115
7.1.1 Institucionalidad de la SAG 2002-2003 116
7.1.2 Sector Público Agrícola (SPA) y relaciones intersectoriales 117
7.1.3 Relación Multisectorial 117
7.1.4 Relación Sector Público- Privado 119
7.1.5 Relación Cooperación Internacional – Gobierno / Sociedad Civil 119
7.2 Alcances de la Reforma Institucional 119
7.3 La Reforma Institucional de la SAG 123
7.3.1 Dirección de la SAG y sus principales componentes 124
7.3.2 Estilo de Dirección y Coordinación Sectorial del Ministro de Agricultura 124
7.3.3 Estructura de la Dirección de la Secretaría de Agricultura y Ganadería 126
7.3.4 Servicios Nacionales de la SAG 131
7.3.5 Programas Nacionales del Sector 133
7.4 Nueva Institucionalidad para el Subsector Forestal 138
7.5 Fortalecimiento de la Capacidad Gremial del Sector Privado 140
7.6 Actualización del Marco Jurídico del Desarrollo Agroalimentario 141
7.7 Descentralización 141
7.8 Transparencia 142
7.9 Ejecución a través de un Plan Estratégico 142
Apéndices 143
Apéndice 1: Síntesis de las Medidas de Política 145
Apéndice 2: Estadísticas Básicas de la Agricultura Hondureña 153
Apéndice 3: Criterios Básicos para la Reforma Institucional de la SAG 2004-2021 167
Apéndice 4: La Descentralización, un criterio básico de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004-2021 177
Apéndice 5: Siglas y Acrónimos 185

Primera Parte

El desafío y el Marco Orientador

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta primera parte es ofrecer un marco orientador para la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004-2021. Para tal efecto, el análisis de la problemática sectorial considera los problemas coyunturales y las causas estructurales que afectan el desempeño de la economía y la agricultura hondureña.

La interpretación de lo que ocurre fuera de las fronteras, da la posibilidad de mirar a Honduras desde una perspectiva que va más allá de sus propios conflictos. El análisis de contexto permite dar una visión del mercado mundial de alimentos y de las principales tendencias que se manifiestan en las relaciones comerciales internacionales. Se destaca la importancia que adquieren aspectos como la inocuidad de alimentos y la calidad, que determinan en gran medida la competitividad internacional.

Posteriormente, se presenta un diagnóstico que combina una descripción del sector y de los rubros agroalimentarios, para luego formular una interpretación de la crisis de rentabilidad y de competitividad, que se expresa en un crecimiento de la producción global menor que el incremento demográfico. Se asocia este bajo desempeño productivo al aumento de la pobreza rural, en la medida que el sector genera insuficientes ingresos para cubrir las necesidades de la población. De esta manera, surge con claridad la relación que existe entre la evolución productiva sectorial y el desarrollo rural. Si bien, no toda la realidad rural es explicable por lo que ocurre en el sector agroalimentario, es indudable que existe una fuerte determinación entre ambas situaciones. Esto ha llevado a la formulación de una Alianza Compartida para el Desarrollo del Campo, para trabajar de manera simultánea y concertada las acciones referidas al desarrollo alimentario y rural.

Estos elementos dan la pauta de los desafíos que debe asumir la estrategia de desarrollo del sector agroalimentario y del medio rural. Considerando las condicionantes macroeconómicas, los lineamientos estratégicos se estructuraron en concordancia con los desafíos planteados a partir del diagnóstico. Finalmente, la formulación de la estrategia, permitió proyectar las acciones en el tiempo, considerando que los aspectos de gradualidad y progresividad de las políticas hacen posible construir el camino a seguir para lograr en plazos largos, pero realistas, la competitividad de la producción agroalimentaria y la mejora de la calidad de vida de los habitantes rurales.

La Figura 1 resume las categorías de políticas que influyen en la agricultura.

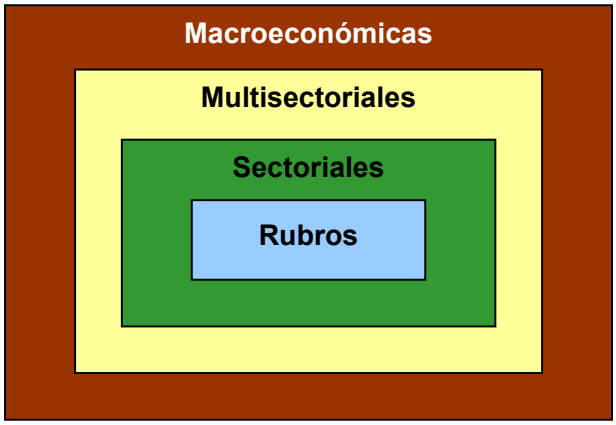


Figura 1. Categorías de Políticas

Por esta visión, a la que se agrega la responsabilidad de la acción de las autoridades sectoriales con el resultado productivo y de desarrollo de los ingresos y mejoramiento de las condiciones de vida de los agricultores y en general de la población rural, es que se observa necesario disponer de una Política Sectorial.

En síntesis, la política sectorial debe permitir:

- Establecer una interlocución informada con las autoridades macroeconómicas que permita el diseño de políticas generales que den un lugar al desarrollo sectorial en la estrategia de crecimiento de la economía en su conjunto, por su aporte en producción, empleo y exportaciones, así como para lograr atenuar, progresivamente, los sesgos anti agrícolas que aún puedan persistir;
- Armonizar los lineamientos provenientes de la nueva política social que ha definido un marco conceptual[1] en que se vincula de manera orgánica las medidas orientadas al crecimiento económico con las de provisión de servicios sociales y de transferencias de recursos. Para que ello sea posible en el marco de las políticas públicas se ha establecido el ámbito de la multisectorialidad para acoger y compatibilizar medidas sociales con económicas o productivas, y sean coherentes con las exigencias de la descentralización y del desarrollo local;
- Lograr un marco de reglas claras con un horizonte de largo plazo que otorgue seguridad a los distintos actores del sector y permita canalizar las demandas de campesinos y empresarios;
- Dar cuerpo al conjunto de acciones conducentes al desarrollo de un sector agroalimentario dinámico y del que forman parte la agricultura, la ganadería, los bosques y la pesca, y sus encadenamientos con la industria de transformación y de provisión de insumos y servicios a la producción.

En definitiva, la política sectorial debe integrar adecuadamente los diversos planos señalados (macro, multisectorial y de respuestas específicas), y ofrecer una capacidad de procesamiento coherente de estos tipos de políticas.

Por otro lado, tendría poco sentido definir políticas si no se tiene la capacidad para hacerlas efectivas. De allí que al final de la primera parte y en las secciones siguientes se hace un análisis específico de las medidas concretas a ejecutar para instrumentar dichas políticas.

---

[1] Secretaría de Estado del Despacho Presidencial. Gabinete Social. “Hacia una nueva política social”, Marco conceptual, metodológico y operativo para la implementación de la ERP. Tegucigalpa, Honduras, 2003; (sin fecha en la portada)

Capítulo 1

Panorama de la Agricultura Mundial y Regional

INTRODUCCIÓN

La globalización es un proceso de acercamiento entre los países y regiones, como resultado del desarrollo científico-técnico y del notable progreso de las comunicaciones, en todas las áreas. Este acercamiento ha implicado un aumento del comercio mundial y, por lo tanto, cada vez es más frecuente y adquiere más sentido, referirse al mercado mundial. La ampliación del comercio debería incidir en una especialización productiva a escala mundial, dictada por las ventajas comparativas, que impulsaría una mejor asignación de recursos y con ello un mayor bienestar.

Sin embargo, el mercado mundial es diverso y tiene como una de sus características la heterogeneidad entre países, empresas y tipos de bienes y servicios sujetos al comercio. Por su parte, el comercio agrícola presenta distorsiones que deben tomarse en cuenta en el momento del diseño de políticas.

Desde la perspectiva de Honduras, el desafío de participar de manera competitiva en los mercados agrícolas debe abordarse con realismo para adecuarse tanto a las condiciones de distorsión de dichos mercados, como a los enormes saltos de calidad que deben producirse en la transformación productiva del país. Ello es indispensable para hacer viable una propuesta de desarrollo que combina el crecimiento económico, la equidad en la distribución de los frutos del crecimiento y la sostenibilidad en el manejo de los recursos.

Estos desafíos se materializan en:

a. Definir una posición clara respecto a la participación del país en los procesos de negociación en la Organización Mundial de Comercio y en los acuerdos regionales y bilaterales;
b. Adecuarse a las innovaciones tecnológicas que cambian progresivamente los términos de las relaciones económicas entre los países;
c. Tener información al día en cuanto al progreso de los demás países especializados en producción tropical y, a partir de ello, prepararse para competir; y,
d. Destacar dentro de los acuerdos mencionados, los procesos de integración regional, sobre todo la Unión Aduanera Centroamericana y los avances con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica.

Lo anterior, implica la necesidad de definir una estrategia de inserción competitiva en una economía globalizada. Se estima que de acuerdo a los propósitos de crecimiento sostenible, deben hacerse para responder mediante políticas de equidad a la abrumadora realidad de la pobreza y la base de una sociedad que quiere garantizar la gobernabilidad y fortalecer la democracia.

1.1 MERCADO MUNDIAL DE ALIMENTOS

De acuerdo a estimaciones de la FAO, la población mundial pasaría de los 6.000 millones de habitantes existentes en 1999 a 8.000 millones en el año 2021, lo que supondría una expansión demográfica del 1,5% anual. En consonancia con ello, diversos organismos han proyectado una expansión de la demanda mundial de alimentos de aproximadamente el 1,8% anual.

Estas proyecciones pueden estar sujetas a importantes variaciones, originadas por múltiples factores. Además del ritmo de crecimiento de la economía mundial, deben considerarse los cambios en los hábitos alimentarios de los consumidores, originados por la creciente preocupación por la calidad e inocuidad de los alimentos, así como por las

condiciones ambientales en las que éstos son producidos. En tal sentido, la tendencia general favorece a aquellos países que tienen una buena base de recursos naturales y pueden hacer de la calidad un paradigma ordenador de su estrategia de desarrollo agrícola.

Por otra parte la oferta agropecuaria, pasaría de tasas de crecimiento del 2,1% anual, observadas durante la década de los años 90, a tasas de crecimiento del 1,8% durante el periodo que conduce al 2021. Este crecimiento, menor que el que se venía registrando, estaría determinado por aumentos en los rendimientos y, en menor medida, por la ampliación de la superficie cultivada y de la disponibilidad de agua para riego. Al igual que en el caso de la demanda, existen posibilidades de error en estas previsiones, pues resulta difícil predecir qué pasará con los incrementos en la productividad agrícola originados por cambios tecnológicos, como la informática y la biotecnología, cuyos efectos recién comienzan a ser dimensionados.

El comportamiento de la oferta estará fuertemente explicado por la emergencia del paradigma de la calidad como marco determinante de las preferencias de los consumidores, así como por los resultados que se alcancen en las futuras rondas comerciales (especialmente la Ronda del Milenio de la Organización Mundial de Comercio, OMC) y su impacto en las políticas de subsidios agrícolas que llevan a cabo los países industrializados. Para ofertar productos con altos niveles de calidad se propone básicamente: (I) la intensificación de la producción (inversión en riego, innovación y transferencia tecnológica); (II) la mejora de la calidad de los productos y agregación de valor y (III) la mejora de la capacidad de negociación para competir ventajosamente en los mercados.

En todo caso las proyecciones revelan que en el nivel global se acentúa el desafío de producir más alimentos a menores costos para poder abastecer las necesidades de los más pobres. Al mismo tiempo, es evidente el desafío de generar más ingresos para la población que depende de la agricultura.

1.2 CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN EN LA AGRICULTURA

La integración a la economía mundial supone procesos de ajuste estructural que originan dificultades de diverso orden, muchas de las cuales generan tensiones sociales. Aún así, es un hecho que en los últimos años ha observado un fuerte incremento de los acuerdos de libre comercio entre la mayor parte de los países del mundo, lo cual genera una mayor apertura comercial y un nuevo equilibrio entre dichas economías, incluido el sector agrícola.

A los avances conseguidos en la última Ronda de Uruguay, se han sumado una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales, como el reciente Acuerdo del Banano adoptado por la Unión Europea y las posibilidades que brinda la Ronda de la Organización Mundial de Comercio iniciada en Doha, en noviembre 2001. Aunque no puede prejuzgarse el resultado de las negociaciones, que deberán estar concluidas el primero de enero de 2005, por primera vez Estados Unidos de América aceptó negociar sus leyes *"anti dumping";* y los países industrializados expresaron su compromiso para lograr "mejoras sustanciales del acceso a los mercados, reducción de todas las formas de subvención a la exportación con miras a su reducción progresiva y sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión de comercio". Aparejado a ello, la Unión Europea, preparándose para el ingreso de los nuevos países miembros, ha hecho una reforma de su Política Agrícola Común que tiende hacia una disminución de los subsidios agrícolas.

En una perspectiva a largo plazo, los procesos de globalización económica se orientan a igualar los precios de los productos y en menor grado, los precios de los factores de producción entre los países. De dicho proceso debe emerger una diferenciación y especialización de las diferentes regiones agrícolas del mundo, lo que está, en buena parte, determinado por la existencia de ventajas comparativas y competitivas. Identificar claramente estas ventajas, es parte esencial del diseño estratégico que requiere el desarrollo del sector agroalimentario y forestal del país.

1.3 CAMBIOS TECNOLÓGICOS: ANÁLISIS COMPARADO, ADAPTACIÓN DE TECNOLOGÍAS

La agricultura mundial vive un momento de profundo cambio tecnológico, cuyas consecuencias son difíciles de prever. Desde principios del siglo XX los países más industrializados han experimentado un proceso de cambio tecnológico basado en la motorización, mecanización, química agrícola (fertilizantes, fito y zoofarmacia), riego, selección vegetal y animal; y en el desarrollo de procesos regionales de especialización productiva. Este modelo se ha expandido con rapidez en el resto de los países del mundo desde la Segunda Guerra Mundial, incluyendo a todos los países centroamericanos.

En los años recientes se observan crecimientos todavía más radicales, que se manifiestan a escala global. Un eje es la nueva corriente de cambio tecnológico vinculada a la informática y a la telefonía. Ellas están revolucionando los métodos de gestión y de comercialización de las explotaciones agrícolas y las empresas agroindustriales, generando fuertes incrementos de productividad. También están permitiendo modificaciones sustantivas en la estrategia de los supermercados; eslabón determinante de las cadenas de formación de valor y de distribución de alimentos.

Otro eje es el desarrollo de la biotecnología, de consecuencias imprevisibles, y que está en su fase inicial. Entre muchos otros desarrollos, la tecnología transgénica ha alcanzado logros notables en el cultivo de soya, maíz, tomate, algodón y piña, originando nuevos procesos de producción que pueden ser más eficientes desde el punto de vista económico y, en ciertos casos, desde el punto de vista ambiental. Sin embargo, dicha tecnología origina preguntas que no tienen respuesta en el estado actual de los conocimientos científicos y genera dudas legítimas en organizaciones ambientales y de consumidores. Esta situación obliga a optar por definiciones, a escala país, que deben ser adoptadas por el conjunto de la sociedad, considerando sus condiciones históricas, geopolíticas y culturales. El alcance de dichas decisiones va más allá de los objetivos y los resultados económicos inmediatos que se les atribuye generalmente. Por esta razón se precisan conceptos y objetivos estratégicos claros, una actitud cautelosa y prudente por parte de las comunidades científicas y de las autoridades gubernamentales y un debate donde los ciudadanos se mantengan informados.

Todos estos desarrollos tecnológicos hacen necesario un sistemático análisis comparado con los países competidores, para estar al tanto de las innovaciones tecnológicas y de los nuevos desarrollos en materia de instituciones y regulaciones.

1.4 GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y AGRICULTURA CENTROAMERICANA

La agricultura centroamericana forma parte del sistema agrícola mundial. Dentro de ese macrosistema contribuye como componente especializado en la producción de bienes tropicales. Situar a la agricultura centroamericana en ese contexto es de fundamental importancia, por cuanto se identifica algunos hechos significativos, a ser considerados para el diseño de una estrategia de desarrollo.

Los productos agrícolas de tipo tropical (a excepción de la ganadería y el azúcar) sufren menos las distorsiones del comercio mundial, generadas por los US$360.000 millones anuales de subsidios agrícolas que otorgan Estados Unidos de Norteamérica (EE. UU.), los países de la Unión Europea (UE) y Japón, a sus agricultores. Esto es debido a que la agricultura tropical es complementaria de la agricultura que se realiza en los climas templados/fríos de estas tres economías industrializadas.

Ello no implica que no existan barreras al comercio de distinto tipo para los productos tropicales, derivados de acuerdos políticos (Convención de Lomé, SGP-USA y otras) o del hecho de que ciertos rubros y/o regiones tropicales compiten objetivamente con la producción doméstica de los países o bloques mencionados: el azúcar de caña compite con la remolacha y los edulcorantes de maíz, y lo mismo sucede con los productos lácteos o la carne bovina de ambos tipos de agricultura. Por otra parte, ciertas regiones de USA, UE o Japón, están especializadas en agricultura tropical o subtropical. Aún así, es un hecho que la agricultura tropical cuenta con la ventaja relativa de tener rubros que podrían competir en mercados menos distorsionados.

Sin embargo, existe una fuerte y dura competencia entre los países especializados en agricultura tropical para abastecer los mercados de USA, UE y Japón y otros países industrializados. Parte importante de las ventajas competitivas que exhiben los países de clima tropical más adelantados, se debe a los bajos costos de la fuerza de trabajo. El cultivo del café en Vietnam es un caso de singular importancia. En otros casos muchas de estas ventajas tienen su origen en la aplicación de adecuadas políticas agrícolas y económicas, y en la implementación de exitosos programas de innovación tecnológica.

De lo antes expuesto se desprende que los productores y agroindustriales hondureños están cada vez más expuestos a la competencia internacional. Ésta se regirá por los acuerdos multilaterales y bilaterales de comercio; pero también puede ser sustancialmente alterada por las decisiones unilaterales de los socios comerciales, especialmente en el campo de las políticas macroeconómicas.

Es necesario, destacar que en los tratados de libre comercio, los países centroamericanos deberán fortalecer su capacidad de negociación para: (I) aprovechar sus ventajas comparativas y asegurar procesos progresivos de desgravación arancelaria como forma cautelar de sostenibilidad de la producción de rubros sensibles; (II) procurar, participar en alianzas internacionales, eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias, de las ayudas a la exportación y de los subsidios agrícolas que imponen otros países y que generan distorsiones al comercio.

1.5 UNIÓN ADUANERA CENTROAMERICANA

A partir del Plan de Acción para la Integración Centroamericana, aprobado por los Presidentes de la región en marzo, 2002, se ha acelerado el proceso de creación de la Unión Aduanera Centroamericana (UA). Centroamérica ha definido la UA como un territorio aduanero donde hay libre movilidad de bienes, libre comercio de servicios, principalmente aquellos relacionados con el comercio de mercancías, un arancel externo común y, consecuentemente, una administración aduanera común.

Bajo los principios que rigen una UA, según lo establecido en la OMC, el propósito de los países contratantes es hacer más fluido el comercio con terceros, eliminando en forma progresiva todas las barreras de comercio. La discusión acerca del Arancel Externo Común (AEC) que acuerde la UA reflejará de alguna manera la posición estratégica que cada país fijará ante el proceso de apertura e integración regional.

La participación del sector agrícola (y sus distintos subsectores) en el análisis y debate sobre la UA es de suma importancia, pues en dicho proceso se definirá aspectos esenciales de la política comercial que influirán directamente en el desempeño de la agricultura. En este contexto será necesario que la política definida y contemple el establecimiento de un eficiente y eficaz sistema de inteligencia de mercado, que potencie, entre otras, la búsqueda constante de nichos atractivos para la oferta agrícola exportable.

Capítulo 2

El Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras

INTRODUCCIÓN

Para realizar un diagnóstico de la naturaleza y magnitud de los problemas y desafíos que debe enfrentar Honduras en su decisión de tener una agricultura productiva, sostenible y equitativa, la Mesa Agrícola Hondureña (MAH) facilitó el diálogo y la concertación entre los agricultores, agroindustriales, campesinos y mujeres rurales, proveedores de servicios y otros actores sectoriales. Para lograr este objetivo se constituyeron veinte Mesas de Cadenas por Rubro, una Mesa de Agricultura Campesina y una Mesa de Equidad de Género. El resultado del trabajo de estas comisiones aportó un insumo fundamental del análisis del sector agroalimentario y del medio rural que se presenta en este capítulo[3].

2.1 ANTECEDENTES

Honduras tiene una extensión territorial de 112.492 Km^2 equivalentes a 11.249.200 hectáreas. De esta superficie total solamente el 15% (1,683.276,4 has)[4] representa la superficie de uso agrícola. Actualmente se cuenta con una superficie irrigada[5] de 47.263 has, un 35% menos que en 1993, por efecto de los frecuentes desastres naturales.

En el Censo Nacional Agropecuario de 1993 se identificaron 317.199 fincas agrícolas. De éstas, el 72% estaban constituidas por unidades menores de 5 ha (minifundio), las que concentraban el 11,6% de la superficie total censada. El 0.12% correspondía a fincas de 500 has. o mayores que ocupaban el 12.4% de la superficie. El 24.5% de fincas correspondió a aquellas superiores a 5 has. y menores de 50 has, las que totalizan el 35.3% de la superficie, y de 50 a menos de 500 has. corresponden al 3.5% y cubren el 40.7% de la superficie.

El sector agrícola es el soporte fundamental de la economía hondureña. En el 2002 representó el 22,7% del Producto Interno Bruto y generó el 55% de las divisas por exportaciones de bienes, empleando al 37,8% de la población económicamente activa del país. En relación con el PIB, es importante anotar que la cifra referida no incluye el valor de la producción agroindustrial y la industria de alimentos; los cuales se reportan como parte del sector industrial.

El valor agregado que aporta el sector agropecuario primario[6] es generado por la agricultura en el 63,2%, la ganadería el 10,9%, la silvicultura 8,0%, avicultura 8,4%, pesca 5,6% y el 3,9% restante se distribuye entre actividades menores como apicultura, caza y servicios agropecuarios. Dentro de estas cifras no se incluye datos sobre el procesamiento agroindustrial.

2.1.1 Situación actual por rubro

El análisis de rubros que se plantea a continuación tiene como propósito describir la situación de cada uno de ellos y levantar, como primera aproximación, los problemas más evidentes que presentan. Sin embargo, el trabajo que se realizará para cada cadena particular deberá, a su vez, profundizar un diagnóstico que permita dimensionar los

---

3 Ver Propuestas de las “Mesas de Cadenas por Rubro”, “Mesa de Agricultura Campesina”, “Mesa de Equidad de Género”, MAH, Tegucigalpa, Noviembre, 2002.

4 IV Censo Nacional Agropecuario, 1993.

5 Dirección General de Riego y Drenaje. Secretaría de Agricultura y Ganadería, Mayo 2002.

6 El concepto Sector Agroalimentario utilizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) abarca agricultura, ganadería, producción forestal, pesca y agroindustria. Esta misma acepción se utilizará en el presente documento.

verdaderos alcances de los problemas enunciados. En efecto, muchos de los problemas que se observan en los rubros, van más allá de lo productivo o tecnológico y se relacionan con la existencia de conflicto de intereses entre los distintos eslabones de las cadenas agroalimentarias.

Sólo el trabajo conjunto y participativo de todos los componentes de las cadenas, guiados por un sentido de alianza dentro de un *cluster*, dará posibilidades de acuerdo que sean beneficiosos para todos sus integrantes.

CAFÉ: Es el principal rubro de la agricultura hondureña, con un aporte en el 2001, del 35,8% al PIB agroalimentario y del 56,6% al PIB agrícola.

En el 2001, la superficie plantada con café alcanzó 219.738 has, con una producción de 152,079 TM y un rendimiento promedio de 0.69 TM/ha. El sector cafetalero está constituido por unas 70.000 explotaciones ubicadas en su mayor parte en las zonas central, occidental y oriental del país.

El sector cafetalero está atravesando una crisis de gran envergadura, debido a la fuerte caída de los precios internacionales generada por el ingreso de nuevos países productores (en particular Vietnam), con muy bajos costos de producción. Frente a esta situación, y por la importancia del rubro, la implementación de una estrategia de desarrollo es de prioridad para el país, la cual debe basarse en dos ejes complementarios: por un lado, valorizar el alto potencial que tiene Honduras para producir café de calidad, desarrollando marcas diferenciadoras de calidad que permitan posicionamientos estables en los mercados de granos seleccionados y a costos competitivos; y por otro lado, incentivar la diversificación y/o complementación de la actividad cafetalera, mediante la introducción de nuevos rubros (frutales, plantas ornamentales, apicultura, otros) y de nuevas actividades (servicios ambientales, ecoturismo).

GRANOS BÁSICOS: En su conjunto, los granos básicos (maíz, frijol, arroz y sorgo) representaron en el 2001 el 7,6% del PIB agroalimentario y el 12% del PIB Agrícola.

El maíz es el grano más importante con el 5.4% del PIB agroalimentario y el 8.6% del PIB Agrícola, registrándose 268.152 explotaciones de este cultivo distribuidas en todo el territorio nacional (Censo Nacional Agropecuario 1993). La superficie sembrada en el 2001-2002 alcanzó un área de 316.754 ha. y una producción de 393.034 TM, con un rendimiento promedio de 1.38 TM/ha. El país es deficitario en este rubro, debiendo importar grano desde Estados Unidos de Norteamérica. A pesar de la protección que el país mantiene sobre este rubro (banda de precios y convenio de compraventa entre productores y agroindustria), los productores no logran niveles de rentabilidad adecuados, lo cual ha generado altos niveles de endeudamiento en el sector. Los principales problemas detectados tienen relación con la diferenciación entre maíz blanco y amarillo, con las consiguientes distorsiones en sus mercados de consumo, bajos niveles tecnológicos, localización del cultivo (laderas), y carencias de instalaciones adecuadas para el almacenamiento (pérdidas postcosecha).

Por ser un rubro muy importante a escala nacional y en particular en la agricultura campesina, es necesario que el país mantenga un apoyo a este sector, por lo menos en un periodo de transición. Sin embargo, cabe analizar con precisión si éste podrá desarrollar las ventajas competitivas requeridas por el escenario de apertura comercial en el cual está involucrado, lo cual se estima factible en los suelos planos y de mayor potencial. A pesar de todo, el maíz seguirá siendo un cultivo relevante en zonas de laderas, con una orientación básicamente hacia el autoconsumo: en estas zonas es

posible lograr mejoramientos tecnológicos en este cultivo, a través de programas adecuados de investigación y asistencia técnica.

El fríjol, segundo grano básico, es un rubro relevante en el mercado interno, que podría tener buenas perspectivas de exportación en nichos de mercado de los Estados Unidos de Norteamérica, Centro América y el Caribe (fríjol rojo) y en los mercados sudamericanos (fríjol negro). Para enfrentar con éxito este desafío, es necesario mejorar en forma sustantiva los niveles de productividad y calidad de la producción primaria, a través del mejoramiento tecnológico y la incorporación de inversiones en riego, lo que debe ir acompañado de una fuerte campaña de promoción de las exportaciones en los países señalados. Por último, se deberá explorar nuevos productos, tales como habichuela y fríjol orgánico, con el objetivo de incentivar un proceso de diversificación. Lo anterior, requerirá un fortalecimiento de las organizaciones de productores.

CULTIVOS INDUSTRIALES: Los más importantes son los cultivos de caña de azúcar, palma africana y cacao, que han experimentado un incremento significativo en los últimos doce años y, en su conjunto, aportan más del 12% al PIB Agrícola.

En el 2001, la caña de azúcar aportó el 4,1% al PIB agroalimentario, con una superficie de más 43.800 has. una producción de 2.9 millones de TM y un rendimiento promedio de 68,0 TM/ha. Las plantaciones se localizan en las zonas Sur, Centro y Norte del país. La industria azucarera nacional está formada por siete compañías y ocho ingenios, los cuales poseen el 49% de la superficie cultivada, mientras el 51% restante, pertenece a unos 1.600 productores independientes. Uno de los principales problemas del sector azucarero es el congelamiento, en los últimos cuatro años, del precio interno del producto (convenios suscritos entre el gobierno y el sector trabajador), en un contexto de incremento de los costos de producción. En los mercados externos, el azúcar hondureña debe competir con producciones generalmente subsidiadas, aún cuando en términos comparativos, es más barato producir azúcar de caña que azúcar de betarraga azucarera (remolacha), como lo hacen los países industrializados.

Dada la importancia y potencial del sector, es necesario revisar las políticas de fijación de precios del producto y las barreras arancelarias que permiten que se produzca un diferencial entre el precio interno y el internacional. Para ejecutar medidas de esta naturaleza se requiere simultáneamente readecuar las condiciones de financiamiento y seguro agrícola, así como implementar programas de asistencia técnica que eleven la productividad, e incentiven las inversiones en riego. Paralelamente, se debe promover la focalización de las plantaciones en las zonas de mayor potencial para el cultivo (zonificación).

Con respecto a la palma africana, en el 2001, se explotaron 35.299 has, obteniéndose una producción de 556.056 TM, con un rendimiento promedio de 15,8 TM/ha. El sector involucra a unas 7.500 pequeñas y medianas explotaciones, ubicadas en el litoral Atlántico. Las plantaciones fueron seriamente afectadas por el Mitch, lo cual, sumado a la caída de los precios internacionales y a la competencia creciente de aceites comestibles de fuentes alternas (soya, girasol, otros) ha generado un sobreendeudamiento en toda la cadena. Lo anterior se ve agravado con la necesidad de iniciar una replantación de todas las áreas, dado que las plantaciones han cumplido su vida útil.

A pesar de la difícil situación que atraviesa el sector, y dada la importancia social que involucra, es necesario impulsar una estrategia de desarrollo que combine distintos ejes articuladores. Por un lado, es indispensable elevar los niveles tecnológicos de los productores, por cuanto existen fuertes brechas de productividad (12 TM/ha actual *vs* 18 TM/ha potencial), junto con incentivar las inversiones en riego. En forma simultánea, se

debe promover las exportaciones (en particular hacia México y Centro América), buscando incorporar procesos de agregación de valor a los derivados, como una forma de sortear la caída de precio del aceite crudo. Por último, el fortalecimiento de las asociaciones de productores para aprovechar economías de escala en la producción, acopio, industrialización y comercialización es una condición indispensable para reequilibrar las distorsiones existentes en la cadena.

La contribución del cacao al PIB agroalimentario fue del 0,8% en 2001, con una superficie de 4.550 ha, una producción total de 2.500 TM y un rendimiento promedio de 550 Kg/ha. Este sector está constituido por unas 3.000 explotaciones y el 85% de la producción es procesada y exportada por una planta industrial cuyo tamaño, capacidad y calidad de sus equipos la coloca como la mejor industria cacaotera de Centro América. Actualmente, esta planta opera solamente al 25% de su capacidad, por la fuerte disminución de la producción nacional debida al huracán Mitch. Este rubro tiene alto potencial de desarrollo por cuanto los precios internacionales indican buenas perspectivas en los próximos años, el país posee condiciones agroecológicas muy adecuadas para la producción y cuenta con una inversión agroindustrial de óptima calidad. No obstante lo anterior, el sector enfrenta serios problemas y desafíos para reimpulsar el desarrollo de la cadena. Ellos tienen relación con la necesidad de rehabilitación y nuevas plantaciones con material vegetativo más tolerantes a enfermedades (el 70% de las plantaciones están actualmente afectadas por la Monilia), mayor acceso a asistencia técnica (sólo el 10% de los productores cuenta con asistencia técnica) y financiamiento. También es necesario reprogramar la deuda agroindustrial y mejorar el acceso a capital de trabajo para concretar un plan de importación de materia prima, y la diversificación de los productos elaborados con el cacao.

BANANO: Es un cultivo tradicional, representativo de la agricultura tropical y particularmente de la hondureña.

La superficie plantada de este cultivo alcanzó 22.894 ha. en el 2001, con una producción total 456,435 TM y un rendimiento promedio de 19,9 TM/ha. El aporte de este rubro al PIB agroalimentario, en el mismo año, fue del 6,3%. Las explotaciones están localizadas en el litoral Atlántico. En general, el cultivo de banano muestra altos niveles de eficacia y rendimientos, no siendo difícil alcanzar los niveles de competitividad necesarios para incrementar su participación en los mercados mundiales, la que se vio mermada con el impacto del huracán Mitch. En este contexto, para proyectarse hacia el mediano plazo, este sector debe incrementar su eficiencia productiva (genética, riego, plagas y enfermedades), negociar la prestación de servicios más baratos para disminuir los costos de producción, y progresivamente, reducir su dependencia de las transnacionales, a través de nuevos mecanismos de promoción de exportaciones

FRUTAS Y HORTALIZAS: El sector hortícola aporta el 3,7% al PIB agroalimentario y la fruticultura el 2.3% del mismo. La producción hortícola se concentra en los principales altiplanos del país, con una superficie sembrada de aproximadamente 24.000 ha, manejadas por unas 15.000 explotaciones, que en su mayoría son pequeñas (menos de una hectárea de hortalizas) con la excepción de los productores de melón y sandía. El cultivo de mayor importancia es el melón, con un área en producción de 6.000 ha y una producción de más de 105.000 TM.

El sector frutícola está conformado principalmente por pequeños productores (entre 7.000 a 10.000 fincas), más algunas grandes empresas (Standard Fruit en piña; grandes explotaciones en Toronja), y se maneja una superficie que sobrepasa las 14.000 ha,

siendo la piña el cultivo de mayor importancia en este rubro (1,1% del PIB agroalimentario en 2001).

Estos dos sectores tienen un gran potencial de desarrollo en el mercado interno y sobretodo externo y su participación sectorial está en constante ascenso.

Los principales desafíos tienen relación con el desarrollo de estrategias de mercadeo, la integración de las cadenas de producción (clusters), enfocándose en el aumento del valor agregado, la promoción de exportaciones, la diversificación y tecnificación de la producción y las inversiones en riego.

FORESTAL: De la superficie total del suelo hondureño, alrededor de un 51% está cubierto por bosques, lo cual equivale a alrededor de 5,7 millones de hectáreas. Ello sitúa a Honduras como el país con mayor cobertura forestal de Centro América.

En la actualidad, el bosque genera tres grandes tipos de productos: en primer lugar, juega un papel fundamental en la regulación de los suministros de agua superficial y subterránea, tanto para consumo humano como para riego; en la producción de energía hidroeléctrica, y en la conservación de la enorme diversidad biológica que posee Honduras. En segundo lugar, genera productos primarios y elaborados, como madera en pie, madera aserrada, resinas, y muebles, entre otros; y en tercer lugar, también tiene gran importancia en la producción de leña. Esto último constituye un grave problema que amenaza el bosque, debido al crecimiento explosivo de este uso; como antecedente, se puede señalar que mientras el consumo orientado a la industria es del orden del 15%, con una tendencia descendente, el consumo doméstico alcanza un 85%, con una tendencia ascendente. Lo que a mediano plazo, podría llevar a un colapso total del recurso forestal del país.

Uno de los principales productos de origen primario que genera el bosque es la madera aserrada, la cual en el año 2000, generó 31,6 millones de dólares por concepto de exportaciones, constituyéndose en el principal producto forestal de exportación. No obstante, las exportaciones de este producto han venido disminuyendo, y los principales competidores en este producto son Estados Unidos, Chile y Brasil.

La industria de transformación secundaria está compuesta por unas 200 empresas que manejan un volumen de ventas de US$100 millones anuales de los cuales el 60% está destinado a los mercados externos, generando el 50% del valor total de las exportaciones forestales. El producto más importante lo constituyen los muebles, posicionando a Honduras como el segundo abastecedor con calidad reconocida en Latinoamérica.

Los antecedentes señalados indican que el sector forestal, si bien encierra un enorme potencial en el ámbito productivo y en la conservación del ecosistema, constituye un recurso que ha sido manejado en forma deficiente, lo que a mediano plazo, podría traer consecuencias irreversibles. En este contexto y en el marco de la nueva Ley Forestal, de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, los principales desafíos del sector son (II) detener el proceso de deforestación, que por distintas vías amenaza la sobrevivencia del bosque; (II) ampliar los procesos de inversión orientados a incrementar la producción maderera, bajo un concepto de manejo sostenible del bosque, e (III) incorporar el ecoturismo, los servicios ambientales como la producción de carbono, y la producción de agua, como otros usos económicos del recurso forestal del país.

GANADERÍA BOVINA: El país ha sufrido un severo descenso del hato ganadero en la década de los noventa, debido, sobre todo, a la salida de ganado en pie a países vecinos y a las pérdidas ocasionadas por el paso del huracán Mitch. A pesar de esta tendencia

decreciente, se observa en los últimos años una cierta recuperación del sector, que se expresa, según estadísticas recopiladas por FAO, en un incremento de la masa bovina de casi 3% anual entre 1999 y el año 2002. En el año 2001, la ganadería representó un 10,9% del PIB agropecuario e involucró alrededor de 86.000 explotaciones. El desarrollo del sector se enfrenta a un escenario internacional poco favorable (caída de los precios internacionales, entrada de competidores con carnes de alta calidad, imposición de un arancel de importación de un 25% por parte de México, y una fuerte competencia con países que operan con tasas cambiarias más favorables o con subsidios a la producción), y a una situación interna también difícil (disminución del consumo *per cápita* y una fuerte competencia de las carnes blancas). Para superar esta situación se requiere una profunda modernización y transformación productiva en el nivel primario, que, entre otros aspectos, debe provocar una renovación genética de la masa. En los procesos industriales, deben desarrollarse regulaciones y normativas que incentiven una producción de calidad.

Por otra parte, la ganadería de leche ha observado un crecimiento promedio de alrededor del 5% en el período 1990-999, demostrando el marcado dinamismo que la caracteriza. El sector lácteo en Honduras está compuesto por aproximadamente 50.000 productores, 600 queserías artesanales y siete plantas industriales, dos de las cuales procesan el 95% de la leche fluida del circuito industrial. La producción anual de leche en Honduras es de aproximadamente 605 millones de litros por año. El mayor aporte lo realiza la región Nor-Oriental (Departamentos de Atlántida, Colón y Yoro) que concentra el 46% de la producción.

La producción lechera posee un buen potencial de desarrollo, por cuanto hay abundancia de tierras de pastoreo con poco uso alternativo y es una actividad tolerante a la inestabilidad climática. Adicionalmente, la capacidad agroindustrial instalada puede ser mejorada a corto plazo, el mercado interno crece rápidamente y se pueden abrir nuevas opciones de mercados externos (América Central, y comunidad latina en Estados Unidos para quesos duros), siempre y cuando se mejore la calidad de los productos.

En este contexto, el primer desafío tiene relación con el mejoramiento de la productividad (actualmente los rendimientos son de 4-5 litros diarios por vaca), estacionalidad y calidad. Ello implica desarrollar programas de asistencia técnica en la producción primaria (fertilización de suelos, manejo de praderas, genética, otros), como también incentivar la implementación de redes de centros de acopio, que mejoren la ordeña, la conservación y la entrega de la leche. Ello debería contribuir a incrementar la proporción de la producción recepcionada por la industria que responda a estándares de calidad. La política lechera también requiere de una revisión de las políticas arancelarias y de los programas de apoyo alimentario.

GANADERÍA PORCINA: La porcicultura representa una actividad económica para pequeños, medianos y grandes productores. El promedio actual es de 4,8 cabezas por explotación, para una población total de 520.000 cabezas en todo el país.

Se estima que este rubro genera fuentes de ocupación para 16.000 familias en todo el territorio nacional. La mayor parte de las explotaciones (85%) utilizan métodos tradicionales no tecnificados de producción y sólo el 15% emplea regularmente insumos, tales como vacunas y sales minerales.

El consumo nacional de carne porcina en el año 2001 fue equivalente a 241.439 cabezas[7]. Esta demanda fue satisfecha en un 57% por la producción nacional mientras la diferencia fue cubierta con importaciones provenientes, especialmente, de EE.UU. y Nicaragua.

El desarrollo de la porcicultura hondureña requiere avanzar en la modernización y tecnificación de todos los niveles de la cadena. En el nivel primario es necesario elevar los índices de productividad y calidad, a través de un mejoramiento de la infraestructura, genética, manejo alimentario, y manejo sanitario; asimismo, es preciso reducir los costos de producción a fin de poder competir con los costos de países como Estados Unidos, México y Canadá. Esto último requiere de una cuidadosa revisión de los costos de importación de los materiales y equipos para la producción porcina y de los elevados costos de los concentrados a base de granos, los cuales representan entre un 70% a un 80% del costo total de producción. En las plantas de procesamiento industrial, es necesario impulsar un profundo proceso de modernización, acompañado del desarrollo de normas y regulaciones, así como de una fuerte capacidad de fiscalización por parte del Estado.

AVICULTURA: En la última década, la producción avícola nacional ha crecido fuertemente, alcanzando en los últimos años 90 millones de kg. de carne de pollo y una producción de huevos cercana a los 800 millones de unidades[8]. Este crecimiento ha significado una drástica disminución de las importaciones de pollo, llegando a cero en marzo del año 2002. En cuanto las importaciones de huevos, también se verifica una tendencia a la baja.

El sector avícola del país es un rubro importante en la economía nacional, que cuenta con infraestructura especializada: granjas, incubadoras, plantas de proceso, plantas de fabricación de alimentos balanceados para aves y equipos varios, que representaron una inversión de más de 4.000 millones de lempiras al 2002.

La avicultura contribuye con el 2% del PIB a precios constantes, y con el 8,3 % del PIB agroalimentario; genera empleos directos para más de 12,000 personas e indirectos a alrededor de 150.000, entre agricultores, profesionales, obreros, transportistas y otros[9].

El rubro avícola compra cantidades significativas de la producción nacional de maíz y adquiere la totalidad de la producción nacional de sorgo, para elaborar los alimentos concentrados que se utilizan en el ciclo productivo de esta cadena.

En los últimos diez años, este sector ha mantenido un crecimiento sostenido del 5% anual, lo que ha sido posible gracias a la mejora de las técnicas de producción, comercialización y capacitación.

El desarrollo de la industria avícola, particularmente en el renglón carnes, presenta buenas perspectivas dado los altos niveles tecnológicos alcanzados, y lo que significa para Honduras haber sido declarado libre de las principales enfermedades aviares, lo cual le concede una ventaja respecto a otros países de Centro América. En este contexto, el desarrollo de mayores niveles de competitividad en el marco de los países que conformarían la Unión Aduanera requiere de una revisión de los costos de los insumos

[7] Estimaciones realizadas por los productores porcinos participantes en la MAH. El INE reporta una población de 538,003 cabezas.

[8] Según datos del INE se tiene una producción de 944,255 millones de unidades al año 2001.

[9] Según información proporcionada por la Asociación Nacional de Avicultores de Honduras (ANAVIH).

asociados a la alimentación y a la bioseguridad. Asimismo, se requiere un reforzamiento de la capacidad de SENASA para fiscalizar el cumplimiento de la Ley Sanitaria y el desarrollo de campañas que preserven el patrimonio sanitario del sector, cuya pérdida, debido al tránsito ilegal de productos avícolas puede colocar en grave riesgo la producción nacional.

PESCA Y ACUICULTURA: La acuicultura junto con la pesca, constituyen el segundo rubro de exportación del país, siendo sus principales productos el camarón (*Litopenaeus vannamei*) y la tilapia (*Oreochromis niloticus*).

En el cultivo de camarón operan actualmente 254 iniciativas, 14 laboratorios de producción de larvas y 12 plantas empacadoras; también se cuenta con un total de 18.500 ha. de superficie de lagunas desarrolladas y 12.500 ha. en producción. En el año 2001 se exportaron 9,4 millones de kg. de camarón; los ingresos por exportaciones para todo este rubro alcanzaron US$171 millones.

En la explotación de tilapia se han desarrollado 114 hectáreas de espejo de agua y la producción presentó un incremento del 45% durante el 2002, con exportaciones de filete fresco a los mercados internacionales que superaron las 2.000 TM. En la actualidad el país ocupa el tercer lugar, en el ámbito latinoamericano, en exportaciones de tilapia al mercado estadounidense después de Ecuador y Costa Rica.

En el caso de la pesca industrial, ésta se ha desarrollado en la Costa Norte y en la región de Islas de la Bahía, en el Mar Caribe. Las áreas de captura se concentran mayormente entre los paralelos 15 y 17, a partir de tres millas de la costa, en los bancos de pesca de Cabo Falso, Media Luna, Thunder Knoll y Serranilla. Durante el 2002, se registró un total de 270 embarcaciones con permiso de pesca autorizado.

El sector pesquero y acuícola representa una actividad económica de gran potencial para el país. Sin embargo, la plena expresión de este potencial obliga enfrentar varios desafíos. En la pesca, es indispensable regular y supervisar la explotación de los recursos marinos para evitar la extinción de especies, y mejorar las condiciones tecnológicas en las que se realiza la pesca artesanal.

AGROINDUSTRIA: La agroindustria hondureña, aunque poco desarrollada, se encuentra en proceso de crecimiento (18% en los últimos cinco años); cuenta con un excelente potencial de materias primas provenientes de la agricultura para incrementar su participación en los mercados globalizados. Las principales actividades agroindustriales en el país son las siguientes: (I) elaboración de productos lácteos; (II) sacrificio de ganado, preparación y conservación de carnes y embutidos; (III) elaboración de azúcar crudo; (IV) fabricación de aceites y grasas vegetales; (V) elaboración de harina de maíz y arroz procesado; (VI) elaboración de alimentos concentrados para animales; (VII) preparación de pescado; y, (VIII) procesamiento de frutas y hortalizas.

Al conjunto de actividades descritas anteriormente, se debe agregar otros rubros relevantes como la apicultura y plantas aromáticas y ornamentales que constituyen, cada uno desde su particularidad, tendencias importantes como producciones emergentes que se posicionan en mercados, internos y externos, y que están adquiriendo creciente importancia por la magnitud y calidad de los productos. Cabe mencionar también el plátano, que aunque muy asociado al banano por sus características, tiene su propia dinámica y sigue constituyendo uno de los alimentos integrantes de la dieta de los hondureños.

2.1.2 Heterogeneidad en la dinámica de crecimiento de algunos rubros relevantes

El comportamiento del crecimiento por rubros es heterogéneo. En los últimos treinta años se observa que rubros como hortalizas y frutas han tenido crecimientos anuales promedio superiores al 10%, así como las producciones avícola, camarones o palma africana, que también han registrado altas tasas. En cambio, cultivos como el banano, plátano, algodón o arroz tienen tasas de decrecimiento alrededor del 3% anual. Granos básicos como maíz, fríjol o sorgo y productos tan importantes como el café y la caña de azúcar, están cercanos al 2,3% del crecimiento sectorial, promedio anual de los últimos treinta años.

Algunas conclusiones de este diagnóstico indican que la mayor parte del área agrícola está dedicada a los rubros de muy baja rentabilidad; la ganadería es eminentemente extensiva; el minifundio es la estructura dominante en la agricultura; el área que dispone de riego es muy pequeña en relación con el total y las actividades intensivas (pollos, camarones y cerdos) dependen fundamentalmente de granos importados. Por lo tanto, continuar con este patrón no permitirá que la agricultura sea una fuente relevante de ingreso y por ello sólo podrá contribuir al desarrollo rural en la medida que se den cambios muy sustantivos. Ellos son presentados en la sección sobre la Estrategia para los próximos años.

2.2 CRISIS SECTORIAL Y MEDIO RURAL

En los últimos 30 años, el sector agropecuario hondureño ha tenido un crecimiento errático e insuficiente en la generación de ingresos para quienes se dedican a esta actividad. Mientras que la población total del país se incrementó en el 166%, es decir, a una tasa anual promedio del 3,3%, el PIB agropecuario solamente lo hizo en el 97%, lo que equivale a una tasa promedio anual del 2,3%. El retraso relativo de la economía agroalimentaria, resalta en mayor medida si se compara con el crecimiento de las actividades no agrícolas de la economía nacional, que aumentaron en ese mismo periodo el 255%[10], es decir, a una tasa promedio anual del 4,3%. Esto se refleja en los menores ingresos per cápita producidos por el sector, lo que implica pérdida de capacidad económica de los productores y trabajadores relacionados con el sector agroalimentario. Ello ha influido de manera directa en el incremento de la pobreza rural durante este mismo periodo.

La crisis sectorial se puede resumir como la dificultad que tiene la actividad económica agropecuaria para producir en condiciones de rentabilidad, garantizando un crecimiento a través de un proceso sostenido de inversión y de mejora de los ingresos con los que se pagan los factores productivos. El sector se caracteriza por la heterogeneidad de sus unidades de producción en cuanto a tamaño, localización y resultados productivos. Por ello, esta crisis de rentabilidad obedece a una visión general, pero no necesariamente representa la situación de todas las unidades productivas, ni afecta del mismo modo a todos los rubros.

2.2.1 Crisis de rentabilidad y competitividad

Existió consenso entre los participantes de la Mesa Agrícola Hondureña respecto a que gran parte de las dificultades que enfrenta el sector agropecuario están relacionadas con la baja rentabilidad y la falta de competitividad, las que a su vez tienen su origen en aspectos como:

[10] INE. Indicadores básicos sobre el desempeño agropecuario 1971-2001. Mayo 2002.

- Las imperfecciones y distorsiones del mercado agroalimentario, reflejadas en dificultades de acceso al mercado internacional y en un incremento de las importaciones de alimentos;
- La falta de una visión integradora del proceso productivo;
- Las debilidades, la vulnerabilidad y las deficiencias en el manejo y formación de los recursos (humanos, naturales y de capital).

Todo ello se suma a los problemas de coordinación institucional y a la dificultad del Estado para desarrollar una estrategia congruente con las necesidades del sector.

El problema de la rentabilidad en las empresas agropecuarias proviene de la dificultad para lograr una relación costo-beneficio sistemáticamente positiva. Por el lado de los costos surge la exigencia permanente para lograr vincular el aumento de la productividad del trabajo y de los rendimientos físicos, con una baja en los costos unitarios. Por su parte, la competitividad depende de que la producción obtenida, en cualquier eslabón de la cadena agroalimentaria, se coloque en el mercado interno o externo al nivel de precios que muestran los mercados internacionales, con estándares de calidad adecuados a los requerimientos de los mercados y con la garantía de ofrecer suministros estables en las magnitudes que exigen dichos mercados.

Condiciones Macroeconómicas

Los niveles de precios que alcancen los principales factores de costos, así como los productos, son determinantes para definir la rentabilidad y competitividad. Por lo tanto, el movimiento de ciertas variables macroeconómicas, como el tipo de cambio y las tasas de interés, son clave para definir la magnitud de la relación costo-beneficio en la empresa.

El tipo de cambio, como precio de la divisa, tiene una gran importancia por ser la agricultura un sector productor de bienes transables (sujetos al comercio exterior), ya sea como exportador o como sustituidor de importaciones. De esta manera, un tipo de cambio sobrevaluado, repercutirá negativamente en las cuentas de los productores, toda vez que se abaratan las importaciones y no son tan importantes los retornos en lempiras que se obtienen por las exportaciones. En consecuencia, un tipo de cambio sobrevaluado como el que existe en la actualidad y desde hace varios años desfavorece al sector lo que se agrega a las condicionantes negativas que se deben enfrentar.

En Honduras las tasas de interés activas a las cuales se obtiene el dinero prestado son altas en términos reales. Estas altas tasas de interés impactan en la estructura de costos al encarecer el dinero que se obtiene para invertir o como capital de operaciones. La tasa nominal que muestra el mercado financiero aparece mayor que la rentabilidad que se le asocia al sector desde un punto de vista productivo y por lo tanto, explica el alto endeudamiento, las dificultades de pago de los productores y el requerimiento que mantienen para nuevo financiamiento.

Tanto la tasa de interés como el tipo de cambio, así como otros precios generales de la economía, tarifas públicas, salario mínimo, tasas tributarias, entre otras, son variables que afectan la rentabilidad del sector y por consiguiente su competitividad.

Imperfecciones y distorsiones del mercado agroalimentario. El aumento de las importaciones de alimentos

Las distorsiones del mercado mundial agroalimentario son una realidad evidente. La existencia de subsidios que operan como ayudas internas o estímulos a la exportación, las barreras arancelarias y para arancelarias y la producción de excedentes basada en

estas distorsiones, que fundamentalmente practican los países industrializados, provoca la existencia de un mercado en el cual los precios no reflejan necesariamente una asignación mundial de los recursos según sus precios relativos.

Las capacidades fiscales y el peso político de los grupos de presión de los países industrializados, con respecto a la liquidez que pueden ofrecer los regímenes tributarios de esos países, estructuran distorsiones del comercio. Estas se manifiestan en precios internos intervenidos que generan producción de excedentes y precios internacionales artificialmente bajos. Todo ello resulta, finalmente, en una irracional asignación de recursos a escala planetaria para producir alimentos y, en general, bienes provenientes de la explotación de recursos naturales renovables.

En concreto, se constata la presencia de distorsiones y no existe más alternativa que participar de ese comercio distorsionado. Siendo importante esta situación para Honduras no es del todo crítica, pues su clima y ubicación geográfica le hacen, o pueden hacer, respecto de sus exportaciones, un país más complementario que competidor ante los países del norte industrializado. Sin embargo, la competencia entre los países de clima tropical es extremadamente dura y se posicionarán en los mercados aquellas empresas, no países necesariamente, que logren producir a costos competitivos, con calidad irreprochable y que garanticen suministros estables a los mercados. Ese es el desafío para Honduras y sus productores.

Las importaciones hondureñas provenientes de países que protegen a sus agriculturas, las condiciones financieras que éstos ofrecen y el complemento que en este mismo sentido provocan las ayudas alimentarias en especie, hacen que el país enfrente una distorsión en su comercio de granos, que provoca a su vez, intervenciones del Estado que agravan la situación de distorsión en tales mercados. Los procesos de concertación iniciados entre los productores e industriales, en los casos del arroz y el maíz, han creado mecanismos de amortiguamiento frente a las condiciones de los mercados internacionales.

Por otra parte, existen agravantes internos que agudizan estas dificultades del comercio. En efecto se percibe:

- La ausencia de un servicio de inteligencia de mercado pone de manifiesto las dificultades de previsión y ajuste de los productores ante variaciones de los precios y mercados agropecuarios relevantes.
- La precaria organización de los productores en gremios por rubros y cadenas que limita a los empresarios agroalimentarios en los procesos de negociación (entre otras razones por los bajos volúmenes ofrecidos).
- La persistencia de estructuras monopólicas y oligopólicas en ciertos rubros. Estas unidades tienen una fuerte capacidad para fijar precios y, además, realizar presiones. Por su parte, en las cadenas, existen formas oligopsónicas que muestran una distinta capacidad de negociación entre proveedores de materias primas y transformadores de las mismas. La apertura al comercio, en todos los rubros y en todas las fases sería, en condiciones de competencia, una fórmula eficiente para atenuar el impacto de los monopolios.
- La falta de una normalización de las unidades de pesas y medidas y el desconocimiento de los estándares de calidad competitivos, que limitan la capacidad de transacción en los mercados agropecuarios (nacional e internacional).
- La insuficiente disminución de los costos unitarios que permitiría hacer frente a los periodos de caída de los precios internacionales, lo que provoca la baja en la

rentabilidad de la mayor parte de los productos agrícolas. Este es el caso del café, afectado por la depresión de los precios internacionales.

- El mantenimiento de políticas de fijación de precios por parte de la autoridad económica que además debe emplear recursos en mantener una infraestructura y asumir costos financieros para manejar reservas de productos, en un área que debería ser completamente privada.

Como resultado de estas condiciones, el crecimiento de las importaciones de los productos agrícolas con potencial de producción local es constante y sostenido, lo que afecta la balanza comercial y el nivel de ingreso de los productores nacionales. Lo anterior se vio reflejado por ejemplo en la importación de más de 550 millones de lempiras en productos hortícolas en el 2002.

Procesos productivos

Para lograr competir en los mercados internos e internacionales, dadas las distorsiones señaladas, es necesario mejorar el proceso productivo y disminuir los costos unitarios. Esta condición es válida para todos los productos sujetos al comercio. En consecuencia, en la visión microeconómica, resulta imprescindible incorporar tecnologías que hagan más eficiente la producción y que permitan procesos productivos que contemplen la sanidad y limpieza en todas sus fases, para conseguir productos sanos y de calidad.

Sin embargo, la inexistencia de cadenas formalmente constituidas con el propósito de concertar esfuerzos entre los miembros de los distintos eslabones, origina una dispersión de esfuerzos y dificulta la resolución de conflictos de intereses entre empresas que se necesitan recíprocamente para enfrentar con mayores posibilidades de éxito los desafíos de la modernización. En el nuevo escenario, cada vez más se percibe el predominio de *clusters,* formas modernas de organización de conglomerados. Con estas agrupaciones de empresas, tal como lo hacen muchos países, se debe competir en los mercados mundiales.

Adicionalmente, la producción agrícola está muchas veces aislada y desarticulada de los servicios de abastecimiento de insumos, de comercialización y mercadeo, así como de otros eslabones necesarios para alcanzar una mayor integración de las cadenas agroalimentarias. En general, la producción agroalimentaria está desprovista de asistencia técnica sistemática y la entrega de información técnica depende más de los proveedores de insumos que de los programas nacionales de apoyo a la producción. Además, la falta de un adecuado manejo de postcosecha (acopio y transporte) y de una infraestructura para generar valor agregado implica exigencias adicionales a los productos del sector, por ser éstos altamente perecederos y exhibir una insuficiente integración y concertación entre los distintos eslabones de las cadenas productivas.

Un ejemplo de esto se aprecia en el caso de la asistencia técnica. Hasta principios de la década de los 90, la mayoría de los servicios de extensión y tecnología agropecuaria en Honduras eran financiados y ejecutados por el Estado. La provisión y calidad de estos servicios probó ser ineficiente y los resultados esperados en productividad no se lograron a pesar del alto costo de dichos servicios, ya que la productividad promedio del sector se incrementó solamente en 0,24% anual en los últimos 30 años. Además, en el Censo Nacional Agropecuario de 1993 se encontró que solamente el 7% de los agricultores reportaron recibir algún tipo de servicio de asistencia técnica. A modo de ejemplo, el comportamiento de los rendimientos de los granos básicos ha sido errático en las últimas dos décadas y se registra entre los más bajos de América Central.

Por otra parte, se observa un problema de escasa diversificación del sector, lo que se hace evidente al comprobar que sólo seis rubros (café, banano, maíz, caña de azúcar, palma africana y ganadería) generan el 63% del valor agregado. Además, el 82% del PIB del subsector agrícola se concentra en cinco cultivos: café, banano, maíz, caña de azúcar y palma africana. Es importante recalcar que los cultivos anuales, por su carácter extensivo, ocupan la mayor parte de la superficie dedicada al subsector agrícola, pero su contribución es relativamente escasa al valor agregado del PIB agroalimentario. Los granos básicos representan aproximadamente el 90% de este grupo de cultivos.

Las carencias en sanidad animal y vegetal, tecnología e infraestructura productiva, así como la escasa integración de las empresas en cadenas y la muy débil concertación entre los productores, le imponen restricciones adicionales a la productividad interna, así como a la apertura, posicionamiento y crecimiento de la colocación de los productos agroalimentarios hondureños en los mercados internacionales.

Los recursos humanos

Los empresarios, productores y trabajadores del sector muestran insuficiencias de capacidades para enfrentar los retos de la globalización. En este contexto, la educación y la capacitación constituyen una actividad prioritaria para dotar de competencias a los recursos humanos involucrados en el desarrollo de las cadenas agroalimentarias, a modo de facilitar su inserción de manera competitiva en los procesos de apertura de mercado y sustitución de importaciones. La educación agrícola, la capacitación y el desarrollo agroempresarial son actividades que deben ser incorporadas transversalmente en todos los componentes de la estrategia de desarrollo agroalimentario.

Los datos del Censo de Población del 2001 indican que la tasa de analfabetismo rural ha disminuido, respecto a la información del Censo de 1988. Se reporta que la tasa de analfabetismo rural alcanza el 28,4% de la población y la tasa promedio de escolaridad rural es de 4,5 años. Sin embargo, en términos absolutos, dichas cifras muestran las dificultades que enfrenta Honduras para desarrollar procesos efectivos de aumento de la productividad del trabajo.

Se considera que el recurso humano es la razón de ser de la agricultura y el factor determinante de los proceso de cambio, se requiere una cruzada nacional de formación de recursos humanos. Ello debe iniciarse con la motivación a la capacitación, la información y la creación de condiciones que permitan el aumento de la productividad de las personas.

Los desastres naturales

Es generalizada la percepción de la abundancia de los recursos naturales de Honduras. Sin embargo, esta riqueza potencial ha estado acompañada por la presencia de fenómenos climáticos y desastres naturales (la sequía de 1993, el fenómeno del Niño 1997, los huracanes Mitch y Katrina 98-99) que han impedido el despliegue de su potencialidad.

Estos desastres han tenido como impacto pérdidas económicas que superan los 4,000 millones de dólares. Solamente el huracán Mitch ocasionó pérdidas agrícolas (con la destrucción del 70-80% de la producción) que se han estimado en 1,000 millones de dólares. Como ejemplo de la gravedad de los daños sufridos en el sector agrícola, se puede citar el caso del sector bananero, que fue afectado en aproximadamente el 60% de su área en producción. Aunque estos eventos son frecuentes no hay un mecanismo para

reducir el riesgo general y las pérdidas asociadas a las inversiones realizadas por los productores agrícolas y agroindustriales.

Cabe hacer notar que los recursos naturales no sólo reconocen en los desastres naturales la causa para su deterioro. También los modos que ha adquirido la artificialización del medio natural, tales como procesos productivos erosivos o extractivos, han contribuido a su degradación.

La propiedad de la tierra

La situación *agraria* en Honduras tiene una doble dimensión. Por una parte, existe una demanda por acceso a tierras por parte de los campesinos con vocación agrícola que no disponen de este recurso. Por otra parte, los empresarios y potenciales inversionistas expresan la necesidad de contar con garantías jurídicas de la propiedad de la tierra, y al mismo tiempo, solicitan una desregulación del mercado de tierras como requisito para incentivar un proceso sistemático de inversión en el campo.

Desde el punto de vista de la calidad del recurso se observa deterioro en amplias zonas del país, daño provocado por la deforestación y el uso productivo que no considera prácticas conservacionistas, lo que estimula procesos de desertificación y erosión.

Los recursos pesqueros

Los recursos pesqueros de mayor importancia económica del país (camarón, langosta y caracol), muestran síntomas de agotamiento debido, principalmente, a la excesiva presión extractiva que se ejerce sobre ellos y a la insuficiente fiscalización de las normas que regulan la explotación de este recurso. La flota pesquera ha crecido de manera desproporcionada en relación al crecimiento de los recursos: en los años ochenta existían 206 barcos que capturaron 4.360 TM de las especies mencionadas; en los noventa se llegó a 366 barcos, que extrajeron 2.579 TM. Para el año 2001 la flota era de 325 barcos, cuya producción alcanzó las 3.166 TM. La fuerte presión sobre el recurso, unida al irrespeto de los períodos de veda, los tamaños mínimos de captura y el uso de métodos y artes de pesca depredatorios, han hecho decrecer los recursos.

Honduras no ha realizado estudios que permitan definir, con cierto rigor, el tamaño ideal de su flota pesquera de manera que pueda alcanzar un rendimiento sostenido. La situación se agrava porque la región centroamericana no dispone de períodos de veda unificados, a pesar de que los recursos que se explotan son compartidos. Además, en la región existe piratería, que no ha podido ser controlada debido a las serias limitaciones para ejercer una adecuada vigilancia.

Los bosques

En Honduras los bosques cubren aproximadamente el 51% de la superficie del país, lo que equivale aproximadamente a 5,7 millones de hectáreas. Ello sitúa a Honduras como el país con mayor cobertura forestal de Centro América. Esta masa forestal se compone de dos tipos de bosque: en las tierras altas centrales y occidentales, la especie predominante es el pino, y en las tierras bajas orientales y la costa septentrional, crecen bosques tropicales húmedos frondosos (bosques latifoliados). En la actualidad, existen 100 áreas protegidas que ocupan alrededor de 2,7 millones de hectáreas. (Según datos de COHDEFOR).

El bosque genera tres grandes tipos de productos: en primer lugar, tiene una gran importancia en la regulación de los suministros de agua superficial y subterránea, tanto para consumo humano como para riego, en la producción de energía hidroeléctrica, y en

el mantenimiento de la diversidad biológica que posee Honduras; en segundo lugar, genera productos primarios y elaborados, como madera en pie, madera aserrada, resinas y muebles, entre otros; y, en tercer lugar, tiene también una gran importancia en la producción de leña. Esto último constituye un grave problema que amenaza el bosque, debido al crecimiento vertiginoso del consumo de leña. Mientras este consumo orientado a la industria es aproximadamente el 15%, con una tendencia descendente, el consumo doméstico alcanza un 85%, con una tendencia ascendente. Esto, a mediano plazo, podría llevar a un colapso total del recurso forestal del país.

Del potencial de extracción sostenible de madera, sólo se utiliza una pequeña proporción y la mayor parte del recurso forestal se ve afectado por una creciente deforestación. Anualmente, alrededor de 100.000 hectáreas se pierden por el avance de la frontera agrícola, a expensas del bosque latifoliado. El bosque de coníferas, aunque aparentemente permanece estable en cuanto al área, ha sufrido una reducción en su capacidad productiva y calidad genética, debido a la extracción selectiva y excesiva de árboles para madera industrial y leña. En Honduras, por cada metro cúbico de trozas para la industria, se extraen sin control, 10 m^3 para leña. Los incendios constituyen otro factor de pérdida de los recursos forestales.

Las asociaciones de pino y roble ocupan alrededor de 2,3 millones de hectáreas y representan el mayor potencial para el desarrollo de la industria de transformación, en la medida que se realice un manejo forestal adecuado de los renovables. El uso y aprovechamiento del bosque latifoliado es económicamente poco significativo. No obstante, está sometido a una intensa extracción ilegal de madera y a un avance indiscriminado de la frontera agrícola.

Recursos de capital

La insuficiente dotación de capital en las fincas se refleja en los bajos niveles de mecanización, así como en las deficiencias de fertilidad de los suelos o del patrimonio genético. Además, existe un déficit de sistemas de riego, acopio y transformación y una baja cobertura de las redes de servicios básicos (electricidad, agua potable, vías de acceso y telecomunicaciones).

Respecto al riego, sólo el 14% de las tierras potencialmente regables están actualmente bajo riego, situación que se agravó debido al impacto del huracán Mitch, que destruyó más de un tercio de las instalaciones. Es indispensable reducir esta brecha, por cuanto el riego constituye uno de los elementos centrales para potenciar la transformación productiva de la agricultura. En efecto, los cambios climáticos que ocurren en Honduras afectan cada año la disponibilidad y la distribución estacional de la precipitación, destinados en forma directa la capacidad productiva y competitiva del sector. En los últimos años, las inversiones en riego no han sido prioritarias en el desarrollo sectorial, situación que es indispensable revertir.

Las condiciones financieras

En cuanto al capital financiero, sea éste de operación o de inversión, se observa una crisis de pago de los créditos causada por el sobre endeudamiento de los productores debido al auge de crédito ocurrido en el periodo 1996-1998 en algunos sectores productivos, situación que se volvió crítica en el sector agropecuario. Prácticamente todas las actividades agropecuarias enfrentan severas dificultades para cumplir con sus obligaciones de crédito. Esto se ve reflejado en el saldo de la cartera de préstamos del

sector agroalimentario nacional, que al 2002 alcanzaba la cifra de ocho mil millones de lempiras[11].

Se ha llegado a una situación de distanciamiento del mercado financiero respecto de la mayor parte de la agricultura. Durante la última década las colocaciones agrícolas como porcentaje del total, disminuyeron de 22% al 9%, que excede la baja relativa en la participación del PIB agrícola dentro del PIB total.

En particular, los problemas del financiamiento sectorial están asociados a: (I) insuficiente acceso, el 7% de los productores son clientes de crédito con la banca; (II) altas tasas de interés reales; (III) escasos recursos a mediano y largo plazo; (IV) 33% de morosidad; (V) una extendida situación de insuficiencia en materia de garantías; (VI) altos costos de transacción; (VII) la percepción de los bancos y otros intermediarios financieros acerca del riesgo de este sector, y (VIII) inflexibilidad de la banca con respecto a las garantías y condiciones de financiamiento en general.

En consecuencia, el antiguo modelo de "crédito dirigido" no ha sido todavía reemplazado exitosamente por el de "mercado financiero". A la fecha, este nuevo paradigma no ha mostrado todavía todos los resultados que de él se esperaban, por lo que la situación financiera del agro puede calificarse como en estado de transición, en el que la banca privada aún no toma el papel dinámico que se esperaba asumiera en el nuevo contexto.

2.2.2 Efectos en la agricultura campesina y la pobreza rural

La crisis de rentabilidad y competitividad es el resultado de la acción conjunta de todos estos procesos de deterioro de los recursos, carencias productivas y distorsiones e imperfecciones de los mercados. Sin embargo, como se señaló anteriormente, a pesar de ser problemas generales, no se manifiestan de igual manera, ni con la misma intensidad en todos los rubros, ni a todos los productores.

La agricultura campesina

La agricultura campesina ve amplificados estos problemas en su proceso productivo. El café es el principal cultivo comercial de la agricultura campesina y emplea gran cantidad de mano de obra. Según el Censo Nacional Agropecuario de 1993, alrededor del 60% de las fincas cafetaleras se encuentran en unidades de menos de cinco hectáreas. Otros rubros de importancia de la agricultura campesina son el maíz, frijol, ganado vacuno, cacao, palma y algunos frutales. Adicionalmente, una proporción importante de los productores de plátano, caña de azúcar y hortalizas son pequeños productores.

En el estrato de productores que poseen menos tierra, la producción se destina preferentemente al autoconsumo, generando pequeños excedentes que se comercializan para la generación de ingreso, el cual en algunas ocasiones es complementado con entradas obtenidas fuera de la finca. Como contrapartida, y según la zona en la que se ubican, los productores que cuentan con mayores recursos, destinan una mayor proporción de su producción al mercado, comercializando a través de intermediarios que compran la producción en la finca.

Los rubros campesinos, en general, exhiben brechas significativas de productividad, en relación los medianos y grandes productores. Ello se explica, en parte, por las diferencias de calidad del recurso suelo, en el que producen unos y otros, y por la dificultad de

[11] AHIBA, 2002.

acceso a tecnología, financiamiento e infraestructura productiva. Según datos del Censo Agropecuario de 1993, de los productores, sólo el 7% recibía asistencia técnica y el 6% recibía crédito para financiar la producción. Estas desventajas de la agricultura campesina se reflejan en sus resultados productivos, lo que se traduce directamente en la obtención de bajos ingresos y pobreza para sus familias.

Situación de la pobreza rural

La pobreza es un fenómeno social que afecta a importantes grupos humanos, que se expresa como la carencia de ingresos o de servicios que garanticen una vida digna y el acceso a oportunidades para integrarse política y culturalmente al desarrollo de la sociedad. Sin embargo, es fundamental hacer notar que la pobreza es también un factor que actúa como restricción al crecimiento económico. Una sociedad con los niveles de pobreza que muestra Honduras, tiene dificultades en su proceso económico para disponer de recursos humanos debidamente aptos para enfrentar procesos de trabajo intensos, como son los agrícolas y agroindustriales. Estos requieren de una fuerza de trabajo suficientemente educada y capacitada, a modo de contribuir con aumentos de productividad para la mejoría del ingreso en el proceso productivo. Adicionalmente, la pobreza produce un reconocido efecto de depresión social que afecta incluso a personas que no la sufren directamente, y va deteriorando la imagen nacional. Vale decir, de efecto pasa a causa, transformándose en el reconocido círculo vicioso de la pobreza.

Si bien la producción agroalimentaria no cubre la totalidad de las actividades que se despliegan en el ámbito rural, no se puede desconocer la importancia que ha tenido su débil desempeño como factor explicativo de la agudización de la pobreza rural. En este ámbito rural, los bajos ingresos son el resultado del retroceso relativo de la actividad agrícola (PIB agropecuario crece menos que la población) y del escaso desarrollo de otras actividades económicas que complementen los ingresos agrícolas (pequeñas empresas de transformación, servicios, turismo, artesanía, otros) y de la falta de oportunidades de empleo.

Según el último Censo de Población, realizado en el 2001 y publicado el 2002[12], el porcentaje de personas pobres rurales alcanzó el 82,1%; en tanto que, a la misma fecha, la pobreza nacional alcanzaba el 70% de la población. Adicionalmente, el porcentaje de población bajo la línea de indigencia en el sector rural alcanzó el 62%. Esta población está constituida, principalmente, por campesinos sin tierra y por pequeños agricultores de laderas que cultivan granos básicos para la subsistencia familiar. Información actualizada a escala país[13] muestra que la pobreza ha avanzado en términos absolutos y exhibe un pequeño descenso en términos relativos.

La observación de lo que ocurre con la distribución de los ingresos complementa la revisión de la pobreza rural. Esta perspectiva permite poner de manifiesto las condiciones específicas en las que se relacionan las personas para producir ingresos dado su ubicación, dentro de la estructura de propiedad, o según sea su pertenencia a un estrato de ingresos determinado. Según la información disponible, cerca del 53% de la población, que vive en condiciones de extrema pobreza, tiene acceso sólo al 15% de los ingresos. Si se considera el total de pobres, que representan un poco más del 70% de la población total, se observa que participan con menos del 24% de los ingresos generados en el país.

---

[12] INE. Censo Nacional de Población y Vivienda. Honduras, 2002.

[13] INE. Situación de la pobreza 1992-2002. Tegucigalpa, 2003. Se incluye ambas fuentes pues son complementarias y se puede suponer que la distribución urbana rural, en esta década, no ha cambiado significativamente.

Estas cifras exponen el dramatismo que significa la sobrevivencia para un grupo tan significativo de personas.

Dificultades de acceso a los servicios

La población rural, por su aislamiento, sufre en mayor proporción el déficit de acceso a servicios que tiene la población en su conjunto. De acuerdo con indicadores presentados en el "Informe de avances y actualización de la estrategia de reducción de la pobreza"[14], el logro de resultados ha estado debajo de las metas propuestas, lo cual sigue delatando, independientemente de explicaciones específicas, una realidad de pobreza que tiene un impacto directo en las condiciones de vida de la población.

En educación, la tasa de cobertura en prebásica se mantiene abajo del 30%. En cambio, la cobertura de 1º y 2º ciclo alcanza alrededor de 85%. Sin embargo, ese quince por ciento no atendido corresponde a una proporción de población importante que tendrá menos oportunidades de integración en la sociedad futura. Lamentablemente, en el tercer ciclo se retorna a tasas de cobertura muy bajas, del orden del 30%, que auguran una baja capacidad de procesamiento de la complejidad que ofrece el mundo del trabajo en la época contemporánea. Esta misma tendencia negativa se refleja en la cobertura del ciclo diversificado, que se sitúa en tasas del orden del 15%. En consecuencia, la baja cobertura educativa del país, más grave aún para el mundo rural, determina que será difícil la integración social de un importante segmento de la población a las exigencias de complejidad que caracterizan los procesos de trabajo de la industria moderna.

En materia de salud, los indicadores escogidos por el informe antes citado señalan resultados cercanos a las metas establecidas, tanto respecto a niveles de desnutrición infantil, como respecto de mortalidad infantil y de mortalidad materna, lo cual da una señal positiva en relación con las acciones que emprenden los gobiernos en esta materia. No obstante, específicamente la desnutrición infantil, que todavía supera el 30% de la población estudiada, da una nueva alerta respecto a las capacidades de una proporción importante de la población que en el futuro se incorporará como fuerza de trabajo.

Por otra parte, en relación con los indicadores de acceso a infraestructura que incide directamente en la calidad de vida, se observa que casi un 20% de la población no dispone de agua potable y más de un 30% no dispone de sistemas de eliminación de excretas. Sin duda esta situación es más grave aún en el medio rural.

Los antecedentes expuestos ofrecen una perspectiva desalentadora respecto del acceso a servicios, lo que determina, en gran medida, las condiciones de vida de la población rural pobre, con las consecuencias ya anotadas relacionado con su impacto en términos de disponer de una población apta para los procesos productivos que impone la modernización.

Impacto en sectores sociales vulnerables: campesinos y mujeres rurales

La pobreza es un fenómeno que afecta a toda una población en sus más diversas dimensiones. De este modo, los diagnósticos y las propuestas de reducción deben ser integrales y multisectoriales. Sin embargo, una estrategia de superación de la pobreza rural hace necesario poner de relieve lo que ocurre con los campesinos pobres y con las

[14] República de Honduras. "Informe de avances y actualización de la estrategia de reducción de la pobreza" versión preliminar. Marzo 2003.

mujeres rurales, en el acceso y control de los recursos e ingresos, accesibilidad y calidad de los servicios sociales y formas de participación política.

El grupo denominado “campesinos pobres” está formado por productores/as que generalmente viven en laderas y que corresponden a la población rural que está por debajo de la línea de extrema pobreza. Estos sectores se encuentran en una condición de mayor rezago y su producción se orienta preferentemente al autoconsumo, por lo que mantienen una relación marginal con los mercados. Una proporción importante de este estrato de productores/as presenta severas limitaciones para el desarrollo de la actividad agrícola debido a la baja dotación y calidad de sus recursos productivos.

Estos/as productores/as, que poseen menos recursos, generan pequeños excedentes que se comercializan para la obtención de ingresos; los cuales en algunas ocasiones, son complementados con entradas obtenidas fuera de la finca.

Se trata de una población que tiene bajos ingresos, como resultado de su actividad productiva directa como campesinos/as en sus predios o por los empleos precarios a los cuales acceden. Adicionalmente, por su aislamiento y fragmentación, tienen más dificultades de acceso a los servicios sociales que presta el Estado.

Las mujeres rurales en Honduras forman parte importante de la fuerza de trabajo en el campo (representan casi el 30% de la Población Económicamente Activa), y muchas de ellas están a cargo de unidades de producción y son el sustento básico de sus familias (el 29% del total de los hogares rurales son liderados por mujeres y de éstos, el 35% vive en la indigencia).

Se puede distinguir, al menos, tres tipos de inserción productiva de las mujeres rurales: (I) las que trabajan como productoras por cuenta propia; (II) las que venden su fuerza de trabajo y; (III) las que trabajan como mano de obra familiar no asalariada. La presencia de las mujeres tiene mayor peso en rubros como el banano, café, ganado de leche, palma africana, cría de aves, cerdos, cultivo de peces, camarones y en todos los rubros de autoconsumo de la agricultura campesina.

En el sector agroexportador, la fuerza laboral femenina es significativa, tanto por su participación cuantitativa como por la labor que realiza: en el cultivo de café representa el 60% de la fuerza de trabajo, en el banano el 40% de la mano de obra de las empacadoras, en las labores de empaque del camarón superan el 90%. De igual forma, es relevante su participación en el cultivo de melón y en la producción de plantas ornamentales y cítricos.

En su calidad de productoras, se visualizan grandes brechas de acceso a los medios de producción: (I) solamente el 3% de las mujeres fueron beneficiarias de la Reforma Agraria; (II) entre 1993 y octubre del 2002 los títulos otorgados a mujeres en el sector independiente representan un 25%, mientras que en el sector reformado hay una brecha aún mayor; ya que solamente el 0,4% de los títulos se han otorgado a mujeres; (III) en el acceso al financiamiento, las mujeres tienen mayores desventajas respecto a los hombres por carecer de garantías para acceder a recursos en el mercado financiero formal. Ello se ilustra en el hecho de que apenas el 10% de la cartera total de préstamos de BANADESA se otorgó a mujeres; (IV) en términos de uso de tecnología y asistencia técnica, las mujeres tienen pocas oportunidades de capacitarse en procesos que les permitan generar valor agregado y mejorar el rendimiento o aprovechar las economías de escala; y, (V) también existe una fuerte desigualdad con las trabajadoras asalariadas, al constatarse que las mujeres perciben salarios que son inferiores hasta en un 60% respecto a las remuneraciones recibidas por los hombres, en igual ocupación.

2.3 DESFASE DE LA INSTITUCIONALIDAD

El Estado se ha caracterizado por su debilidad para formular y hacer operativas políticas públicas con una visión integradora del sector agrícola y rural. Se observa una desarticulación y disgregación de los recursos destinados al sector agroalimentario para contribuir al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza, así como también una desarticulación entre la institucionalidad privada y pública.

El sentido básico de la institucionalidad, que es servir de soporte para el traspaso de información y recursos que coadyuven al desarrollo sectorial, se ha ido diluyendo en el tiempo. Han cambiado los problemas y desafíos del sector y no se han ajustado, suficientemente, las instituciones encargadas de conectar al Estado con la población.

Otro problema relacionado con la institucionalidad se refiere a la visión de que la Secretaría de Agricultura y Ganadería es la única responsable de las políticas para la agricultura. Ello omite la consideración de que por un lado, muchas otras instituciones del Estado tienen responsabilidades específicas al respecto; y por otro lado, ignora la gran responsabilidad que les compete a los gremios del sector privado. De hecho los gremios del sector, reunidos en sus organizaciones de cúpula, han hecho planteamientos de política que en esta ocasión han sido debidamente considerados.

Usualmente, se le exige a la Secretaría de Agricultura y Ganadería que amplíe su objetivo de acción y se transforme en la entidad encargada del desarrollo productivo agroalimentario y de facilitar la reducción pobreza rural. Esta afirmación concuerda con los planteamientos que realizaron los Ministros de Agricultura en la Declaración de Bávaro referida al mejoramiento de la agricultura y la vida rural[15], en la que se expresa que el desarrollo económico y social tiene una naturaleza interdependiente y complementaria, por lo que no es posible desvincular las realidades que vive cada sector, de las del resto de los sectores con los que interactúa de manera directa o indirecta. En este contexto, es imprescindible visualizar que la problemática que atañe al sector agroalimentario, tiene implicaciones socioeconómicas de carácter multisectorial y multidimensional, que en el caso de Honduras, trascienden el ámbito de las competencias de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Además de su conformación, la institucionalidad muestra carencias relacionadas con la gestión, pues es discutible la eficacia del gasto respecto a los objetivos que se exigen a los organismos públicos. También es necesario avanzar en materia de concertación, para incentivar la participación de la sociedad civil en sus actividades. Adicionalmente, existe una dinámica institucional de carácter global que promueve la descentralización como un modo de organización que privilegia el traslado de recursos y competencias a las áreas regionales y locales que no tienen relación jerárquica con el gobierno central. Por lo tanto, en esta área se debe revisar la institucionalidad pública del sector agroalimentario y de desarrollo rural, en lo que sea pertinente, para adaptarse a estas demandas de cambio.

Por estas razones, para revertir las tendencias negativas que afectan al sector y lograr el incremento de la competitividad y la reducción de la pobreza rural, se requiere articular acciones de coordinación y complementariedad con otros sectores partícipes del desarrollo, tales como vivienda, salud, educación, infraestructura, los cuales corresponden

[15] La "Declaración de Bávaro para la mejora de la Agricultura, la Vida Rural y las Orientaciones Estratégicas de una Alianza Compartida para el Desarrollo del Campo para la Comunidad de la Agricultura y Vida Rural de las Américas", forma parte del documento de los Ministros de Agricultura del continente, suscrita durante la reunión de Punta Cana, República Dominicana, en noviembre de 2001.

a otras dependencias del Estado. Así mismo, es necesario mejorar la coordinación entre las entidades públicas y las organizaciones gremiales del sector.

Desde el ámbito de competencia del sector agroalimentario, esto se puede lograr mediante la gestión de las políticas orientadas a mejorar la productividad agrícola, los procesos de transformación agroindustrial, el comercio y los servicios asociados a esos rubros, privilegiando el análisis y diseño de políticas según cadenas agroalimentarias o de agregación de valor.

2.4 OPORTUNIDADES PARA APROVECHAR

Si bien las secciones previas han puesto de manifiesto las limitaciones en la agricultura, las distorsiones en los mercados y el grave problema de la pobreza rural, es necesario hacer explícito que en Honduras hay casos exitosos en la agricultura y la agroindustria y hay muchas oportunidades para expandirse, como generar empleo e incorporar a nuevos productores con la voluntad, el interés y la capacidad para hacerse cada vez más competitivos.

Las experiencias de pequeños y medianos productores exitosos se encuentran a lo largo y ancho del país y muestran especialmente como se logró salir adelante, superando factores críticos, dificultades de mercado y aún desastres. Algunos ejemplos:

- Varios cientos de productores de leche y pequeñas queserías, han iniciado un proceso de modernización y ya están aumentando la producción de leche y la calidad de los quesos.
- Varios grupos de pequeños productores de hortalizas están incorporando tecnología de riego; selección de productos y estrategias de mercadeo, en alianzas con supermercados; y están mejorando considerablemente sus ingresos y proporcionando empleo a personas que antes no tenían oportunidades.
- Los productores de camarón constituyen un sector pujante que ha enfrentado severas crisis en los precios y diversos desastres naturales. Sin embargo, se considera que es viable, que va a crecer y que puede competir.
- Algunos agricultores están orientando su producción de manera creciente a mercados en el exterior con rubros orgánicos, étnicos y productos que añoran las personas que radican en el extranjero.

Como éstas, hay muchas más experiencias que deben alentarse, fomentarse y apoyarse, especialmente para generar empleo en el área rural. La inversión privada está deseosa de encontrar oportunidades, Honduras las tiene y debe proyectarse internacionalmente como un país que es capaz de aprovechar estas posibilidades.

Capítulo 3

Estrategia para el Desarrollo

INTRODUCCIÓN

Los desafíos de la globalización y las crisis recurrentes del sector agroalimentario, con sus secuelas de pobreza en el ámbito rural, dan la pauta que se propone esta Estrategia. Entender la globalización y la crisis sectorial como desafío, y no como problema, es consistente con la apreciación de esta coyuntura como una oportunidad para convocar a los más amplios sectores. La Mesa Agrícola Hondureña (MAH), como proceso participativo y de concertación entre representantes del Gobierno y las más variadas expresiones de la sociedad civil, fue la instancia que permitió concertar una visión estratégica y facilitó un consenso que trasciende los plazos del actual Gobierno.

A esta estrategia se le demanda que ofrezca un camino que permita reducir la pobreza rural y desarrollar las capacidades productivas, garantizando una participación competitiva de la agricultura ampliada, tanto en el mercado doméstico como en el comercio mundial. El desafío respecto a la globalización, consiste en encontrar un modo específico de integración a este fenómeno, reconociendo las ventajas y restricciones que exhibe el país. Por su parte, el reto para superar la crisis es transformar el sector agroalimentario, de modo tal que se incrementen los ingresos de toda la población que depende directa o indirectamente de su desempeño.

Para estos propósitos se hace imperativo el diseño y puesta en operación de una estrategia de desarrollo, que aunque se enmarque en los lineamientos del Plan de Gobierno de la actual administración, los trascienda en sus proyecciones, de tal manera que logre representar las aspiraciones de los/as hondureños/as y sea consistente con la construcción colectiva de una visión de país, diseñada para un horizonte de largo plazo.

A continuación, se plantean las condicionantes macroeconómicas de la estrategia, se definen sus objetivos y principios ordenadores, para luego establecer las transformaciones institucionales que requiere su ejecución.

3.1 POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y MULTISECTORIALES

3.1.1 Políticas Macroeconómicas

Si bien no es responsabilidad del sector agroalimentario enunciar la política macroeconómica, resulta importante y necesario levantar una posición sectorial frente al desempeño de la economía en su conjunto. En síntesis para el sector se demanda un tipo de cambio de equilibrio que no signifique un sesgo antiagrícola; y por el contrario, que pueda ser durante cierta etapa predefinida, un factor para impulsar la competitividad del sector, mejorando los retornos de las exportaciones y la capacidad de sustituir importaciones.

En relación con el gasto público, lo coherente es realizar los mayores esfuerzos para lograr una mayor productividad y eficacia, evitando en este último caso la permanencia de un déficit fiscal estructural. Ambos aspectos están muy relacionados, por lo tanto es consistente con la estrategia del sector, solicitar del Estado un énfasis en la función formadora de capital humano para el conjunto de la sociedad, lo cual repercutirá favorablemente en el sector agrícola.

Respecto a las tasas de interés, son muy importantes los esfuerzos que el Estado pueda hacer para bajar su nivel, y disminuir la presión financiera que actualmente sufren los productores del sector. Las altas tasas son resultado de un sistema con escasa liquidez. En consecuencia, parece imprescindible el papel que debe jugar la banca estatal de segundo piso y la apertura del sector financiero a la competencia, al menos en la región.

La banca de segundo piso puede actuar a través de líneas de redescuento, fondo de garantías complementarias y podría innovar utilizando la compra de bonos subordinados emitidos por la banca[16]. En el marco del proceso de apertura que se propone para toda la economía, el sector financiero debe participar plenamente, permitiendo con ello aumentar la competencia de dicho mercado, a través del aumento de liquidez y de ingreso de capitales que buscan un menor retorno que los capitales locales. Medidas de este tipo están asociadas al avance de iniciativas como la Unión Aduanera, por una parte y por otra a la desregulación del sistema bancario. Esto favorecerá a todos los sectores productivos hondureños.

3.1.2 Políticas multisectoriales para el medio rural

En relación con la concurrencia de distintos organismos encargados de diferentes dimensiones de la realidad rural, será indispensable que los responsables de las políticas de salud, educación, seguridad, caminos y telecomunicaciones reorienten sus prioridades para que se favorezca más que en el pasado a la población rural. Esto es indispensable para asegurar que este sector esté en mejores condiciones para desempeñarse en la agricultura y otras actividades.

3.2 PRINCIPIOS ORDENADORES

El diseño de la Estrategia se sustenta en un conjunto de principios ordenadores que es importante explicitar, por cuanto marcan su naturaleza y sentido:

- Se reconoce y asume la estrecha conexión que existe entre la transformación productiva y la reducción de la pobreza rural.
- Se reafirma que la garantía a la propiedad y el fomento a la iniciativa privada debe ser acompañada de una conducta precisa para alcanzar un Estado estratégicamente orientado a no intervenir en los precios de mercado. Esta afirmación no niega los caracteres reguladores de fomento y orientación, a los agentes privados para que desarrollen sus iniciativas.
- Se avala el conjunto subsidiario del Estado en materia social y de reducción de la pobreza, reafirmando la necesidad de que el país disponga de recursos propios para invertirlos en esta tarea, a la cual se suma la cooperación internacional que está profundamente sensibilizada con la pobreza.

3.3 OBJETIVOS

En función de lo anterior, se concibe la Estrategia como una articulación de los siguientes objetivos:

- Lograr la transformación del sector agroalimentario, a fin de incrementar de manera significativa su contribución al crecimiento económico, elevando su competitividad y su capacidad para insertarse de manera exitosa en la economía internacional y para abastecer competitivamente el mercado interno, mediante un uso sustentable de los recursos.
- Contribuir a reducir la pobreza en la que vive una gran parte de la población rural y proporcionar seguridad alimentaria al país. Para ello no bastan respuestas de corte asistencialista, sino que debe concebirse un enfoque de integración de las mayorías al desarrollo nacional, protegiendo así la gobernabilidad democrática del país.

---

[16] Ver Informe de la Subcomisión de Financiamiento y sus anexos.

3.4 ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS

Al considerar las ventajas y restricciones que caracterizan el sector agroalimentario y el medio rural del país, se plantean las principales orientaciones estratégicas asociadas a los dos objetivos definidos.

3.4.1 Transformación del sector agroalimentario

Este objetivo se basará en la aplicación de un conjunto de políticas, regulaciones e instrumentos de fomento en los sectores agrícolas, ganaderos, forestales, pesqueros, agroindustriales y de servicios, que permitan capturar el potencial exportador de Honduras; y que al mismo tiempo, posibiliten las readecuaciones que requiere el sector productor orientado al mercado doméstico, que compite con las importaciones. Se vinculará estrechamente al Programa Nacional de Competitividad que impulsa la Comisión Nacional de Competitividad, particularmente en lo que se relaciona con la conformación de los *clusters* agroindustrial, forestal y pesquero.

Esta transformación del sector se concibe como un proceso gradual pero sostenido en el tiempo y se impulsará sobre la base de dos orientaciones estratégicas.

Competitividad y calidad: paradigmas del desarrollo sectorial

Si bien los procesos de apertura muchas veces son percibidos como una amenaza, también es cierto que la competencia internacional es un poderoso vector de cambio tecnológico, y por ende, de incremento en la competitividad. En efecto, los agricultores, las empresas agroindustriales y en general todos los actores que conforman los eslabones de las cadenas, se ven impulsados a mejorar sus procesos tecnológicos y a modernizar sus técnicas de gestión ante las oportunidades que se abren para la conquista de mercados internacionales, y ante la necesidad imperiosa de competir en el mercado doméstico con las importaciones. No obstante, para viabilizar una estrategia de competitividad, es imprescindible que la apertura se establezca como un proceso gradual que permita a los productores hacer las readecuaciones necesarias en sus procesos productivos.

En lo concerniente al desarrollo de las exportaciones, el sector pondrá especial énfasis en los productos tropicales, incluyendo los productos de la madera con valor agregado, aprovechando y potenciando la clara ventaja comparativa que exhibe el país en estos renglones productivos. La sustitución de importaciones, por su parte, se basará en la mejora de la calidad, costo unitario y oportunidad de la oferta nacional, generando para ello un ambiente de confianza y seguridad dentro del país. Asumiendo además, que este proceso es lento y que, frecuentemente, se enfrenta todavía a la competencia desleal de importaciones subsidiadas; los países que integran la Unión Aduanera Centroamericana continuarán planteando la necesidad de un tratamiento asimétrico para sus rubros sensibles, en las negociaciones de TLC.

Toda estrategia de competitividad y de inserción exitosa en los mercados internacionales y locales sitúa la calidad como un desafío ineludible. La tendencia actual en el mercado internacional de alimentos es imponer exigencias de calidad cada vez mayores, donde las ventajas competitivas deben expresarse en todas las fases y dimensiones de los procesos productivos, para así incrementar no sólo la eficiencia económica, sino también la capacidad de producir de manera sustentable alimentos inocuos y de calidad. En este contexto, la estrategia de desarrollo de la competitividad basada en la calidad, inocuidad y sustentabilidad de los procesos productivos, abre la oportunidad para generar un “sello país” en determinados renglones productivos, que sirva para promover la oferta

exportable y sustituir importaciones. Competir con calidad supone crear nuevas ventajas competitivas, diferenciando productos, incorporando valor agregado y utilizando de manera creativa y sustentable la biodiversidad que posee el país.

Fomento productivo e integración de las cadenas agroalimentarias, como motor de las transformaciones

La modernización y el desarrollo de la competitividad sectorial, en un contexto de apertura comercial, requieren como condición *sine qua non* la aplicación de una política de fomento productivo apoyada desde el Gobierno, que estimule la inversión privada en las áreas de innovación tecnológica, desarrollo de recursos humanos, acceso al financiamiento y desarrollo de infraestructura y equipamiento. En otras palabras, se requiere efectuar un gran esfuerzo para preparar los recursos sobre los cuales se sustenta el proceso de producción ampliado -producción, transformación y comercialización-, así como también perfeccionar la organización de dichos recursos mediante la incorporación de mejores tecnologías duras (tecnología de producción a nivel primario, de transformación y agregación de valor) y blandas (gestión, tecnologías de información, entre otras). Este proceso de preparación de los recursos y desarrollo tecnológico debe estar rigurosamente alineado con las exigencias actuales y futuras que impone el proceso de apertura comercial.

Para lograr este objetivo es indispensable una mayor integración de las cadenas agroalimentarias, donde se articulan los distintos agentes que participan en la generación del producto final. El desarrollo y fortalecimiento de las cadenas constituye un reto ineludible que permitirá dar vigor una visión sistémica, en la que la competitividad del producto final está en relación directa con los niveles de eficiencia logrados en cada eslabón de la cadena. Sólo entendiendo que es preciso ir más allá de la agricultura como actividad primaria, se podrá considerar la importancia de todos los procesos que conducen a la formación de un producto final de calidad. Ello implica realizar un gran esfuerzo para que la producción primaria y la agroindustria logren percibir que están compitiendo como cadenas con sus equivalentes internacionales, y desde ahí, logren resolver sus conflictos internos y crear nuevas sinergias, en el marco de una visión común de los desafíos que se debe enfrentar como cadena.

Por cuanto, la expresión territorial de las cadenas agroalimentarias es una realidad que también es indispensable tomar en cuenta. Ello se traduce en una concentración de determinados rubros en espacios territoriales acotados, que tienen determinadas ventajas competitivas. Estudiar y orientar estos procesos de especialización regional, mediante una zonificación agrícola, permitirá maximizar las ventajas competitivas de cada zona y rubro, y focalizar más eficientemente los programas de fomento productivo.

3.4.2 Reducción de la pobreza e incremento del bienestar rural

La reducción de la pobreza rural es un imperativo de solidaridad con la población que tiene menos recursos y oportunidades. También es un requisito para darle viabilidad a la estrategia de transformación del sector agroalimentario. Basados en estas consideraciones, se observa la necesidad de que el Estado y el conjunto de la sociedad, se propongan enfrentar de manera resuelta la reducción de la brecha de ingresos, el acceso a servicios sociales y la integración ciudadana de una población que, por estas condiciones de carencia, permanece marginada de los avances que en todos los ámbitos registran las sociedades contemporáneas.

Nada de esto debe quedar vedado para la población rural pobre. Sin embargo, son tan precarias las condiciones actuales, que durante un lapso importante será necesario

mantener programas de asistencia directa en términos de ingreso y, en algunos casos, de alimentos en aquellas manifestaciones más agudas y urgentes de la pobreza. Desde un punto de vista estratégico será necesario fortalecer la transferencia de recursos para la reactivación económica de las economías locales orientadas al fomento de la actividad agrícola y no agrícola, de forma que se desarrollen las propias capacidades de las familias para generar sus ingresos y bienestar, a través de incrementos de la producción de sus fincas o mediante la generación de oportunidades de empleo. Del mismo modo, se deberá otorgar prioridad al sector rural dentro del gasto social que realiza el Estado y que está orientado a la provisión de servicios de salud, educación, vivienda e infraestructura doméstica y comunitaria.

En este contexto, la reducción de la pobreza rural se articula en referencia a las siguientes orientaciones estratégicas.

Acción de naturaleza multisectorial

Dentro de las orientaciones de la política social definida por el Gabinete Social, se reconoce y asume el carácter multidimensional de la pobreza, y se enfatiza la necesaria especialización, acompañada de altos niveles de articulación de la intervención pública, colocando la ejecución de las acciones en mano de las distintas entidades de Gobierno, según sus competencias. En este contexto y en el marco general de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) y específicamente de los programas y proyectos de la SAG de Desarrollo Rural Sostenible, le corresponde al sector agroalimentario focalizar sus esfuerzos en el fomento productivo agrícola, desde una perspectiva de generación de empleo, ingresos y seguridad alimentaria de las familias, orientar la focalización y uso de los otros recursos, estableciendo las articulaciones y convenios necesarios para delegar su ejecución.

Sin embargo, será indispensable que el Estado reoriente hacia el medio rural sus recursos en el campo de la salud, la educación, la construcción de obras de saneamiento y comunicaciones para que la población rural, especialmente la más pobre, tenga acceso a estos servicios.

Fomento de la agricultura campesina bajo un enfoque diferenciado y conectado

Su objetivo es desarrollar las capacidades competitivas de los segmentos con mayor potencial, fomentar la producción y la seguridad alimentaria de aquellos segmentos que poseen mayores limitaciones de recursos.

En este contexto, la estrategia debe contemplar una acción coordinada que asegure la vinculación entre los instrumentos de fomento productivo centrados en la competitividad y aquellos orientados a la reducción de la pobreza, para asegurar el acceso de la población rural pobre a nuevas oportunidades de desarrollo en la actividad agrícola. Todo esto se desarrollará en el marco de la consolidación del sistema de tenencia de la tierra, abriendo nuevas posibilidades de acceso a la tierra al segmento de campesinos sin tierra, con vocación agrícola.

Equidad de género

Constituye una condición para lograr los objetivos de desarrollo económico y justicia social. Se adoptará el enfoque de equidad de género encaminado a disminuir las brechas sociales, económicas, políticas y culturales entre géneros, que tome en cuenta la diversidad, aún en el seno de las familias y que reconozca el desigual punto de partida en

el que se encuentran las mujeres con respecto a los hombres para participar y gozar de los beneficios del desarrollo.

3.5 REFORMA INSTITUCIONAL DEL SECTOR AGROALIMENTARIO

La transformación y modernización de la institucionalidad sectorial constituye una condición indispensable para impulsar la modernización del sector y contribuir a reducir la pobreza. Los desafíos planteados obligan a contar con una organización sectorial que posea las capacidades para implementar las profundas transformaciones que se requieren, lo que implica cambios culturales, conceptuales y operativos, en el ámbito público y privado.

Estos cambios se sustentan en los siguientes elementos fundamentales.

Alianza Compartida para el Desarrollo del Campo

Esto se significa que la SAG, por la alta relación e interdependencia que existe entre desarrollo agroalimentario y condiciones de vida de la población rural, asume la responsabilidad completa de los procesos que conducen al impulso productivo y también participa en la orientación de las acciones multisectoriales a realizar a favor del crecimiento rural. Para la planificación y ejecución de esta última tarea, participa de una coordinación multisectorial, que permite incorporar todas las dimensiones que tiene el fenómeno de la pobreza y el bienestar rural.

La imprescindible correlación que debe establecerse entre la transformación del sector agroalimentario y la reducción de la pobreza rural, entendida como un fenómeno multidimensional, implica concebir una institucionalidad que articule y armonice en su gestión las tareas de ambas líneas de acción. Para estos efectos, la SAG debe liderar en forma simultánea y complementaria una intervención sectorial y multisectorial, fomentando además, el diálogo y la concertación entre el gobierno y la sociedad civil. La combinación de ambos retos, con sus especificidades, es lo que se denomina la Alianza Compartida para el Desarrollo del Campo.

Gestión pública con una alta capacidad de articulación y concertación

El éxito de la estrategia depende de una mayor coordinación de la SAG con el resto de la institucionalidad pública, así como con la institucionalidad privada. Ello es una condición indispensable para abordar todos aquellos desafíos que inciden y condicionan las transformaciones del sector y la reducción de la pobreza rural, pero que no son directamente competencia del sector. Por otra parte, para enfrentar los desafíos de la integración económica también es necesario consolidar una relación público-privada basada en la cooperación.

Gestión pública eficiente, transparente y orientada por resultados e impactos

Este tipo de administración implica generar capacidades institucionales que posean un conocimiento adecuado de la situación y de las perspectivas del sector agroalimentario, que formule planes estratégicos con visión prospectiva, que elaboren programas de acción y evalúen los procesos y resultados obtenidos. Implica además establecer sistemas transparentes de asignación de recursos.

Gestión pública descentralizada

En lo que concierne al sector, el proceso de descentralización se desarrollará en el marco del Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL) el cual participan

diversas Secretarías de Estado, entre ellas la SAG. Este Programa constituye el marco de referencia que ordena el proceso de descentralización y contiene las acciones a ser ejecutadas por las entidades del gobierno central, municipios, comunidades y organizaciones no gubernamentales, con el propósito de estimular el desarrollo local.

El proceso de descentralización contribuye a corregir las desigualdades territoriales y asegura una mayor racionalidad en la gestión de los recursos públicos. Al concebir el desarrollo económico como un proceso "ascendente", esto es, de "abajo hacia arriba", las comunidades locales también juegan un papel en materia de emprendimientos para crear nuevas actividades productivas. Con ello se mejora la respuesta a las demandas reales de la población y ésta se hace responsable de las soluciones, pues participa en el proceso de toma de decisiones. La gestión de los recursos públicos también mejora en la medida en que la descentralización obliga a una mayor coordinación interinstitucional y hace más transparente la asignación de dichos recursos.

Sin embargo, este proceso, al movilizar recursos y competencias entre organizaciones, no está exento de conflictos interinstitucionales, los que además pueden encubrir conflictos de intereses, que muchas veces no representan las demandas de las poblaciones locales, y menos aún, de la sociedad en su conjunto. Esto es muy importante, puesto que amplios sectores del país albergan grandes expectativas ante la posibilidad que contiene la descentralización como proceso de ampliación de la democracia.

En consecuencia, siendo la descentralización una política general del Estado, se debe tener especial precaución respecto a las áreas que finalmente queden incorporadas en esta dinámica. En particular, los programas que forman parte de diseños nacionales y especialmente aquellos de carácter multisectorial, así como las orientaciones y regulaciones generales, deben seguir siendo administrados centralizadamente, lo que facilita las gestiones para obtener recursos externos. También la centralización en estas áreas se justifica porque el Poder Ejecutivo sigue siendo responsable ante la sociedad, por la correcta asignación de los recursos públicos, en función de prioridades que deben establecerse democráticamente a escala nacional.

Los programas nacionales que sirven de instrumento a la estrategia agroalimentaria y los servicios que desde la Secretaría de Agricultura y Ganadería se prestan a la sociedad en su conjunto, tales como, las orientaciones de política y regulaciones de diverso orden, la información y la investigación, deben permanecer bajo la competencia del Gobierno Central. Esto no impide, sin embargo, que muchas de las funciones de ejecución sean trasladadas hacia las autoridades regionales y locales e incluso hacia organizaciones privadas locales funcionales a este proceso que combina el desarrollo con la democracia.

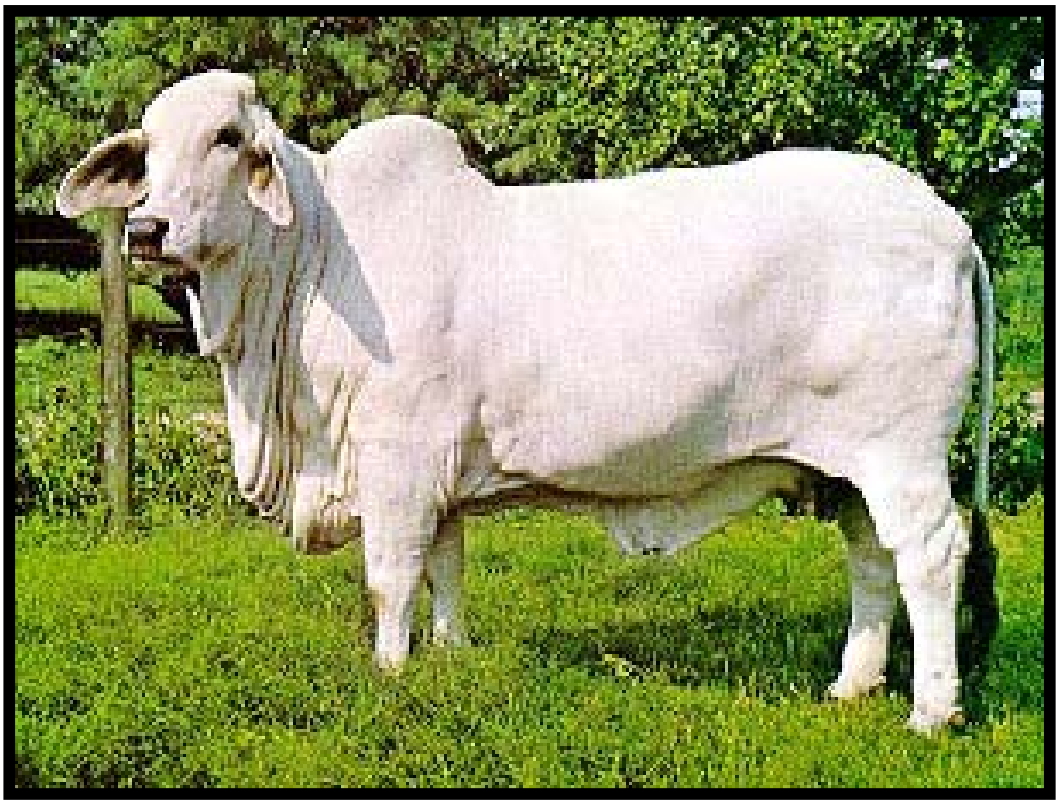
Participación del sector privado

En el ámbito de la institucionalidad privada del sector, estos cambios se sustentan en tres elementos fundamentales:

- Mayor participación en las decisiones públicas, mediante la formalización y consolidación de instancias de análisis, diálogo y concertación.
- Integración de las cadenas agroalimentarias, como instancia de negociación y concertación entre los actores de los distintos eslabones de las cadenas y como espacio de interlocución con el sector público y otros actores institucionales.
- Fortalecimiento de las organizaciones gremiales, capaces de entregar servicios a sus asociados y representar sus puntos de vista frente al gobierno.

Capítulo 4

Políticas Sectoriales para el desarrollo agroalimentario incluyente y el bienestar rural



INTRODUCCIÓN

El presente capítulo, toma el nombre de Políticas Sectoriales para el Desarrollo Agroalimentario Incluyente y el Bienestar Rural, para dar cuenta de los dos ámbitos cubiertos con las políticas, que son consistentes con los objetivos estratégicos de la Política de Estado: la transformación productiva para alcanzar superiores niveles de competitividad y la reducción de la pobreza rural, a través de esfuerzos multisectoriales.

La estrategia sectorial indica con claridad que el bienestar de la población es el objeto de su atención. Para lograr ese propósito Honduras y el sector agroalimentario deben hacer todos los esfuerzos para lograr ser competitivos. Tal es la característica de la estrategia sectorial: lograr competitividad para cada uno de los productores agrícolas, ganaderos, pesqueros y forestales. De tamaño grande o pequeño, de tipo comercial o campesino. El sello distintivo será la calidad y para ello se comprometen todos los esfuerzos. En este entendido, la política sectorial se transforma en el instrumento propio de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, así como de todos los miembros que constituyeron la Mesa Agrícola.

En este capítulo se presentan los fundamentos de las políticas que dan respuesta operacional al logro de ambos propósitos y se explican sus objetivos. De este modo se observa la relación entre estrategia y políticas. En los capítulos 5, 6 y 7 de este documento se establece la relación entre estas políticas y las medidas y acciones a través de las cuales se hacen efectivas.

Un decálogo de políticas para la agricultura

El BID así como otros organismos y agencias internacionales coinciden en clasificar la política sectorial de acuerdo a un cierto número de áreas prioritarias. Bajo este marco, la Secretaría de Agricultura y Ganadería del Gobierno de Honduras definió ocho políticas sectoriales específicas[17], que le sirvieron como instrumento analítico en la discusión de los acuerdos a corto plazo y constituyen un referente para ser usado al momento de explicar las políticas sectoriales y rurales.

Para los efectos de esta Política de Estado, se realizó una organización de esas políticas en función de la estrategia adoptada. Dadas sus características, las políticas de equidad de género y modernización institucional se consideraron separadamente.

Para la clasificación de las políticas se estableció una distinción entre el resultado esperado, lograr competitividad y calidad, y los medios para alcanzarlas: fomento productivo e integración de las cadenas agroalimentarias. Este orden obedece al proceso con el que se opera en la vida real y permite una primera subdivisión, de competitividad y calidad, que incluye políticas de mercado y negociación comercial; y, de sanidad e inocuidad de alimentos. La segunda subdivisión, de fomento productivo e integración de las cadenas agroalimentarias incluye el fomento de la innovación tecnológica, diversificación y valor agregado; educación agroalimentaria, capacitación y desarrollo empresarial; financiamiento agrícola y rural, atracción de inversiones y manejo de riesgo; desarrollo de la infraestructura rural y riego; sostenibilidad de los recursos naturales; acceso a la tierra: seguridad jurídica y equidad social.

[17] Estas políticas son: desarrollo de mercados y negociación comercial; financiamiento agrícola rural, atracción de inversiones y manejo de riesgos; sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos; innovación tecnológica agroalimentaria; educación agrícola, capacitación y desarrollo agroempresarial; desarrollo de la infraestructura rural y riego; sostenibilidad de los recursos naturales; acceso a la tierra, seguridad jurídica y equidad social.

La línea estratégica de bienestar rural, comprende las acciones de apoyo para el desarrollo de la agricultura campesina conducentes a lograr una reducción de la pobreza rural en combinación con una política de equidad de género.

Finalmente, este capítulo se cierra con la mención de la política institucional, que se presenta separada por su carácter instrumental, para el desarrollo de todas las demás políticas.

Necesidad de una Política Sectorial

La visión conjunta de largo plazo (2004-2021) y la aplicación coherente de todas estas políticas y sus medidas es lo que en este documento se denomina Política Sectorial. Es importante hacer notar que se trata de un espacio de elaboración y ejecución de políticas que sirve para conectar distintos ámbitos de las políticas públicas.

Desde un punto de vista sectorial, la integración de dichas dimensiones puede hacerse operativa de la siguiente manera:

- Definir una relación orgánica y no antagónica con la política macroeconómica. Esto implica mantener una interlocución informada con las autoridades económicas, donde el sector presente propuestas sustentadas técnicamente de su posición frente a la política macroeconómica.
- Participar activamente en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la nueva política social, adaptando sus propios programas a esta forma de concebir la estrategia de reducción de la pobreza.
- Integrar de manera coherente con una visión general de Estado y con horizonte estratégico las demandas específicas que seguirán realizando tanto los empresarios como los representantes campesinos al Estado.

Concreción de la Política Sectorial

La política sectorial se requiere para lograr que los agricultores accedan a los mercados con sus productos. Para ello el sector deberá compatibilizar las políticas comerciales, propender a un mercado interno que funcione libre de imperfecciones, lo que implica revisar y readecuar sus regulaciones. Fortalecer la sanidad para superar los requisitos sanitarios impuestos por los diversos países al comercio y a la vez para cuidar las fronteras y lograr una agricultura limpia y caracterizada por buenas prácticas. También operar con lo que se denomina inteligencia de mercados para disponer información de las condiciones de precios, movimiento de volúmenes y conocer las características de los mercados de destino. Informar a los agricultores acerca de sus características para que adopten las decisiones que más se ajusten a sus expectativas. Todo esto se hace para todo el sector y no sólo para un rubro determinado.

También con una política sectorial se puede hacer consistente el manejo de instrumentos tan diversos y necesarios como el financiamiento, la educación y la capacitación para el desarrollo empresarial; la sostenibilidad de nuestros recursos y la inversión en infraestructura productiva donde resalta la importancia del riego. También todos estos instrumentos llegan a los agricultores con independencia del rubro que hayan decidido cultivar.

Con la política sectorial, el Estado contribuye a que sean los productores los que decidan qué producir y el Gobierno adquiere una figura de facilitador y de apoyo para esas decisiones.

Del mismo modo, en materia de investigación y de desarrollo tecnológico, con la política sectorial se trata de dar condiciones que fomenten la producción. Los resultados que se

obtengan de los estudios serán antecedentes que se pondrán a disposición de los agricultores para que puedan decidir en sus procesos productivos aumentando la productividad y bajando los costos unitarios que les permita ser competitivos.

Por su parte, en las políticas de seguridad y acceso a la tierra, así como en el diseño diferenciado de políticas para la agricultura campesina y la introducción sistemática de la noción de equidad de género, que cruza a todas las políticas antes mencionadas, se requiere de una visión de conjunto del sector, que sólo la provee una política sectorial.

Como se ha señalado, la institucionalidad pública y privada no está a la altura de este desafío. Por ello, las políticas sectoriales deben ser precedidas y acompañadas por un rediseño institucional que se espera proporcione las condiciones de ejecución a la Política de Estado. El gobierno ha iniciado una reingeniería de su organización; la Secretaría de Agricultura y Ganadería al clarificar lo que se propone hacer, estará en mejores condiciones para contribuir a que esa reforma para la modernización sea un paso positivo para la institucionalidad del sector.

Si la formulación de la política ha sido participativa se aspira a que su ejecución también lo sea. Por ello, y para compatibilizarla con las demás entidades del Gobierno, se propone en lo institucional la conformación de un Gabinete Agroalimentario que coordine y armonice políticas económicas, sociales y de infraestructura. Análogamente interesa reeditar el Consejo de Desarrollo Agroalimentario, como instancia de consulta permanente con el sector privado representado por las cámaras respectivas. Del mismo modo, en los programas de desarrollo agroalimentario se espera contar con la participación de los productores en las comisiones de cadena por rubro que se formarán para tal efecto. La Mesa Sectorial, constituida para compatibilizar los proyectos que reciben aportes de la cooperación internacional y que se especializa en reducción de la pobreza, es también un espacio para dar continuidad a los esfuerzos de coordinación y participación.

A continuación se detalla las políticas específicas que hacen operativa la estrategia y dan cuerpo a la Política Sectorial.

4.1 COMPETITIVIDAD Y CALIDAD

El resultado a conseguir con la aplicación del conjunto de políticas, es la competitividad y la calidad de la producción hondureña, una vez decidida la inserción en los mercados nacionales e internacionales. La competitividad se acompaña del atributo de calidad para dar cuenta de las exigencias de los consumidores en los mercados contemporáneos. Además de esta característica se señala el precio competitivo y el suministro estable como los otros requisitos para garantizar competitividad.

4.1.1 Desarrollo de mercados y negociación comercial

Honduras ha optado por una estrategia de apertura e integración comercial que, en una perspectiva a mediano y largo plazo, permitirá la creación de comercio, el desarrollo de procesos de especialización productiva y el establecimiento de disciplinas que hagan posible el respeto a las reglas establecidas.

En el marco de esta estrategia de apertura comercial, es determinante tener presente que el mercado interno constituye un gran desafío y debe ser perfeccionado en todas sus dimensiones. El mercado nacional es el espacio privilegiado de los productores que sustituyen importaciones, y si se logra ganar competitividad en los productos nacionales, se logrará revertir la tendencia de alza de las importaciones.

En el desafío exportador, el sector agroalimentario juega un rol muy relevante, que puede y debe ser incrementado, por cuanto el país tiene ventajas comparativas y competitivas para exportar, dada su dotación en recursos naturales y biodiversidad, su ubicación geográfica privilegiada respecto a mercados relevantes, y su especialización en agricultura tropical.

Este doble reto debe asumirse logrando mejoras sustantivas en las cadenas centradas en el mercado doméstico que sustituyen importaciones y en aquellas orientadas a la exportación. El acompañamiento de la apertura comercial con medidas que eleven la competitividad sectorial constituye una condición ineludible y un desafío de envergadura que el país debe saber resolver, si quiere romper el estancamiento y activar un círculo virtuoso de crecimiento económico.

Fortaleciendo y sosteniendo la competitividad en el mercado nacional

La producción interna requiere reglas claras y un marco de estabilidad para avanzar hacia fases superiores de desarrollo, que permitan incrementar eficientemente la sustitución de importaciones. Esto no sólo tendrá un efecto económico en los productores, sino que también generará un impacto de tipo simbólico, fortaleciendo la autoimagen de país que se encuentra afectada por esta sensación de estar “inundados” por productos extranjeros. La apertura del mercado nacional a ciertos productos importados que compiten con ventaja sobre los productos nacionales, se justifica, en muchos casos, en los que los productores de países competidores disponen de ventajas proporcionadas por sus gobiernos, que Honduras, por su situación económica, difícilmente puede equiparar. No obstante, cuando se trata de productos que provienen de economías con condiciones semejantes a la de Honduras y las diferencias se establecen basándose en el precio, la calidad del producto, o, la oportunidad de la oferta, está entonces en presencia de problemas de orden interno.

El fortalecimiento de la competitividad en el mercado nacional pasa obligatoriamente por mejorar la operación del mercado interno:

- Se establecerán mecanismos de estabilización de precios y de defensa comercial compatibles con el proceso de apertura, reafirmando la convicción de que se trata de medidas transitorias. También está presente, en este lapso, la expectativa acerca de la liberación de trabas que aún persisten en el comercio mundial de alimentos.
- El Estado se abocará a constituir un sistema nacional de comercio interno eficiente y con reglas claras de funcionamiento, a través de más transparencia, más infraestructura, mejor información acerca de los precios y costos de los productos nacionales y de los competidores, y el respeto a estándares y sistema de pesas y medidas que favorecen el trato justo entre compradores y vendedores.
- Por último, se planteará una redefinición de las políticas de ayuda alimentaria, buscando evitar la generación de distorsiones en el mercado interno.

Lograr estos objetivos implica sentar las bases para la adecuada implementación de la política agrícola, pues ellos generan el ambiente de negocios y el marco de estabilidad que requiere el sector privado para tomar sus decisiones de inversión.

Estimulando las exportaciones

En el 2002, el sector agroalimentario generó el 55% de las divisas de exportación del país, existiendo todavía un enorme potencial de desarrollo. Esta cifra expresa con elocuencia la prioridad que debe tener la aplicación de una política sectorial de fomento de exportaciones.

Particular atención merece la existencia de un atractivo mercado para productos étnicos hondureños en EEUU y Canadá, vinculado a la existencia de una comunidad hondureña,

centroamericana y latina que, en términos de consumo, es cada vez más importante. Esto representa una gran oportunidad de mercado para productos locales tales como el frijol negro y rojo, los quesos, las hortalizas o las frutas. En una primera fase, estas comunidades deberían ser la población objetivo de una campaña de promoción de exportaciones, que más adelante podría ser ampliada hacia otros segmentos de consumidores. En este marco, merece particular atención un mayor control en relación con el cumplimiento de las normas de origen de los productos, evitando de esta manera que productos hondureños sean exportados por otros países centroamericanos sin la debida información de origen.

Cobra especial relevancia la relación con México y República Dominicana, países con los que a través de los Tratados Comerciales vigentes se abren interesantes oportunidades de mercados. Hasta la fecha, y más particularmente en el caso de México, estas oportunidades no han sido bien aprovechadas, observándose solamente una clara tendencia alcista de las importaciones mexicanas hacia el territorio nacional. El desafío de revertir esta tendencia constituye una de las prioridades de cualquier política de promoción de exportaciones, pues más allá de que ambas agriculturas compiten entre sí, existen nichos de mercado que pueden ser aprovechados por las empresas exportadoras nacionales.

En este contexto, se adoptan las siguientes orientaciones de políticas:

- Una estrategia sectorial orientada hacia la apertura de mercados o nichos de mercado para promover las exportaciones de campesinos avanzados, así como de medianos y grandes productores agrícolas relacionados con empresas agroindustriales.
- Consolidar la negociación y administración de los Tratados de Libre Comercio suscritos y participar activamente en las negociaciones del TLC en proceso y futuros para fortalecer la participación del sector agroalimentario.
- Se desarrollará también un trabajo activo, sistemático y más intenso de promoción de los productos hondureños en los mercados étnicos en otros países, a través de la creación de Agregadurías Agrícolas, de un Fondo de Promoción de Exportaciones que incentive la participación en ferias y la realización de giras comerciales, así como de la realización de campañas publicitarias y otras iniciativas de mercado, en donde más allá de productos o marcas específicas, se posicione al sector agroalimentario hondureño con una identificación del producto nacional por calidad.
- Del mismo modo se agilizarán y abaratarán los trámites y exigencias necesarios para el proceso de exportación.
- Por último, se proporcionará información de calidad, oportuna y de fácil acceso, para mejorar la toma de decisiones de todos los actores de las cadenas.

4.1.2 Sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos

Una estrategia de calidad y sustentabilidad es indispensable para el desarrollo de las exportaciones. También es determinante que se aplique al mercado interno, como medio para estimular el consumo de lo nacional. Las ventajas competitivas deben expresarse en todas las fases y dimensiones de los procesos productivos, como forma para incrementar no sólo la eficiencia económica, sino también la capacidad de producir de manera sustentable, alimentos inocuos y de calidad.

El país presenta diversas dificultades en el ámbito sanitario, a pesar del efectivo esfuerzo desarrollado por SENASA en la materia. En todos los países del mundo estos problemas son dinámicos y, si bien Honduras presenta una mejor condición sanitaria que la de sus países vecinos, es necesario seguir invirtiendo para mantener y mejorar las condiciones productivas y el desarrollo exitoso de las exportaciones.

Pero la sanidad e inocuidad de los alimentos es una exigencia que no responde sólo a problemas locales. En los últimos años el mundo ha vivido dramáticas crisis alimentarias, tales como la Encelopatía Espongiforme Bovina (enfermedad de las “vacas locas”) y la emisión de dioxinas, entre muchas otras. Por otra parte, emergen temas nuevos vinculados a la rápida evolución de la biotecnología y, dentro de ella, de la transgenia. Todo ello ha originado una rápida evolución del mercado mundial de alimentos, inducido por las preferencias de los consumidores que son cada vez más exigentes desde el punto de vista del manejo ambiental de los procesos y de la calidad e inocuidad de los alimentos.

Todo ello se traduce en la importancia creciente que adquiere la certificación de los procesos productivos de acuerdo a normas ambientales internacionales. La diferenciación de productos y la calidad como concepto global pasa a ser una herramienta decisiva para dar valor a la oferta de productos hondureños y para lograr colocarla en los mercados externos. Todos estos elementos son relevantes puesto que las medidas no arancelarias inciden fuertemente en los flujos de comercio agropecuario internacional.

En este contexto se manifiesta así:

- La política de sanidad e inocuidad de alimentos se centrará en el perfeccionamiento del sistema sanitario nacional y regional, mediante la mejora de sus marcos normativos y la negociación de nuevos acuerdos sanitarios. Ello implica normar y controlar la calidad de los productos que se exportan, de aquellos de consumo interno producidos en el país y también de los productos importados.
- Asimismo, se incentivará fuertemente el desarrollo de procesos de producción limpios y de otros sellos de calidad. Por último, tomará medidas para agilizar la aprobación de la Ley de Semillas.

4.2 FOMENTO PRODUCTIVO E INTEGRACIÓN DE LAS CADENAS AGROALIMENTARIAS

La constitución de un sector agroindustrial cada vez más integrado a escala mundial, en el que intervienen explotaciones agrícolas, agroindustrias, empresas exportadoras e importadoras, almacenes, ferias y supermercados, empresas de servicios y organizaciones de consumidores, constituye una realidad insoslayable que condiciona el comportamiento sectorial y que, por lo mismo, debe implicar cambios en los conceptos y en las formas de aplicación de las políticas públicas.

Estos cambios deben reflejar la verdadera importancia económica y social de la agricultura y del sector agroalimentario; y al mismo tiempo, facilitar la implementación de las políticas de fomento. Por una parte, para ser eficaces, los gobiernos deben apoyar la organización de las cadenas agroalimentarias, para que perciban que están compitiendo de manera integrada, con sus equivalentes internacionales. Los agricultores de un país no están compitiendo con los agricultores centroamericanos o de otros países: “son las cadenas completas las que compiten entre sí”. Por tal razón, dichas cadenas deben ser capaces de elaborar y ejecutar en conjunto con el Gobierno una estrategia de fomento para cada rubro, orientada a resolver las ineficiencias y obstáculos, para hacerse cada vez más competitivas.

El concepto de cadena debe comprender la organización de cadenas con visión de proceso: producción - transformación - comercialización - consumidor final, especializadas por rubro, constituyendo un sector agroindustrial integrado y posicionado en los mercados. Incluye también la capacitación a todos los actores en los distintos niveles de la cadena, así como incentivos y fortalecimiento de la provisión de servicios de apoyo a las mismas. A su vez, adquiere forma sistémica cuando incorpora los procesos de reproducción y crecimiento, que reanudan el ciclo productivo. El resultado de este proceso debe conducir, a corto plazo, a

una mejor coordinación operativa de los servicios públicos que regulan el funcionamiento de la cadena agroalimentaria.

En este marco:

- La agricultura hondureña se organizará a través de cadenas agroalimentarias. Estas cadenas, actualmente, presentan incipientes niveles de integración e institucionalización. Existen rubros tradicionales que tienen una institucionalidad formal, como el café o el azúcar, lo cual permite un diálogo sistemático con el gobierno, que podría evolucionar hacia la realización de acciones orientadas a mejorar su competitividad. Sin embargo, la mayor parte de las cadenas agroalimentarias hondureñas cuentan aún con un débil grado de institucionalización.
- Se fomentará las cadenas agroalimentarias en su expresión territorial, que se observa a través de la concentración de ciertos rubros productivos en espacios regionales delimitados, que tienen determinadas ventajas competitivas. Dichos rubros son, por definición, heterogéneos en términos de eficiencia y rentabilidad, generándose procesos de acumulación de capital productivo y de capital social que aceleran o retardan la velocidad de los procesos de desarrollo entre regiones.
- Estos procesos de especialización productiva serán incentivados y orientados por la acción estatal. Por esta razón, la dimensión territorial será impulsada por un trabajo previo de zonificación. Esta zonificación podrá fortalecer la organización de la producción en función de la demanda del mercado, lo cual a su vez acelera la especialización productiva.

4.2.1 Fomento de la innovación tecnológica, diversificación y valor agregado

El análisis de los resultados de las Mesas de Cadenas por Rubro y de la Mesa Campesina revela que los sistemas de producción hondureños presentan diferentes tipos de dificultades tecnológicas para lograr la modernización agrícola. Las estadísticas oficiales demuestran que existen agudos problemas de productividad: el rendimiento promedio del maíz alcanzó en el 2001 los 1.38 TM/ha, valor extremadamente bajo comparado con otros rendimientos a escala internacional. Igualmente sucede con el café (0.69 TM/ha), caña de azúcar (68 TM/ha), palma africana (15.8 TM/ha) y el banano (19.9 TM/ha). A ello se suma la fuerte heterogeneidad técnica y económica entre agricultores de tamaños similares, dentro de cada zona agro ecológica. Para un mismo rubro, tanto entre campesinos como entre medianos y grandes empresarios, se observan rendimientos y rentabilidades dispares, lo que evidencia que hay diferentes niveles de eficiencia entre los agricultores.

Derivado de lo anterior, se determina que el Gobierno fomente e instrumente políticas orientadas a la transformación institucional, al financiamiento de la investigación y desarrollo tecnológico y al acceso e incorporación de tecnologías orientadas para el desarrollo sostenible y competitivo de la agricultura en un marco de equidad. Entre las medidas de política prioritarias, están las siguientes:

- Impulsar el desarrollo de un Sistema Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agroalimentaria (SNITTA), fortaleciendo tanto las capacidades públicas como fomentando vínculos público-privados, y reforzando la participación del sector universitario y los propios productores y las comunidades campesinas a lo largo de la cadena agroalimentaria;
- Reorientar las prioridades y asignación de los recursos de investigación y desarrollo tecnológico hacia alternativas con mayores impactos económicos y sociales y menores impactos negativos sobre el ambiente;

- Elevar el nivel de financiamiento público y los incentivos para una adecuada inversión privada de la investigación;
- Impulsar el desarrollo de una mayor capacidad nacional para el desarrollo de nuevas biotecnologías y su incorporación segura en la cadena agroalimentaria y en el ambiente;
- Instrumentar y armonizar un adecuado marco de políticas, en especial sobre acceso a los recursos genéticos, desarrollo de nuevas biotecnologías, derechos de propiedad intelectual y bioseguridad, respetando la soberanía de los países y los derechos de sus comunidades;
- Recapitalizar el recurso humano para el desarrollo científico y tecnológico;
- Fortalecer las condiciones y optimizar la acción colaborativa entre países del hemisferio y la conectividad de la Región con otras del mundo;
- Impulsar el desarrollo y gestión de tecnologías de información y comunicación; y
- Crear conciencia pública e instrumentar políticas que propicien el vínculo entre el sector científico-tecnológico y la sociedad.

En vista que la situación de la innovación tecnológica en el campo agroalimentario y la estructura institucional actual, enfrentan un desafío enorme de reconversión en función de las nuevas condicionantes institucionales, tecnológicas y políticas que enmarcan su actividad, se requiere de un modelo descentralizado de gestión de la investigación y transferencia de tecnologías, con participación creciente de una multiplicidad de agentes y con mayor presencia de la inversión privada en el financiamiento y gestión de las instituciones.

Para ello:

- El desarrollo de una política tecnológica ambiental, las tecnologías para la pequeña y mediana producción agropecuaria, el control de calidad e inocuidad de los alimentos, la normativa de protección de la propiedad intelectual, serán algunos de los temas en que el sector público tendrá un papel ejecutor y orientador fundamental.
- La descentralización operativa y la separación de las funciones normativas y de financiamiento de las de ejecución de la investigación; la gestión y desarrollo de proyectos mixtos público/privado, constituirán una línea de acción de creciente interés que será fortalecida.

Esta reconversión institucional, se implementará a través de: (I) la conformación de un Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Agrícola (CONACTA), como la instancia del Sistema Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agroalimentaria (SNITTA), con responsabilidad por el establecimiento de las prioridades innovación y desarrollo tecnológico, la asignación de los recursos y el seguimiento a la implementación de las mismas, (II) el fortalecimiento del Fondo para el Desarrollo Tecnológico Agrícola (FONTEC), como el instrumento de financiamiento para la consecución de las prioridades establecidas (se utilizarán remanentes del Fondo PROMOSTA como capital semilla).

Con el fundamento anterior, los procesos de generación y transferencia de tecnología responderán a tres grandes criterios de la política tecnológica: competitividad, sustentabilidad y equidad.

a. La competitividad se expresará en términos de la articulación de la investigación con los elementos de la cadena productiva: producción en finca, postcosecha, procesamiento, transporte, empaque, almacenamiento, comercialización y consumo.
b. La sostenibilidad dará origen a múltiples líneas de trabajo que serán prioritarias. Entre ellas se destacan:

i. Las prácticas de manejo del suelo que inciden en el deterioro de su estructura.
ii. Optimizar especialmente el uso de los sistemas de riego
iii. Maximizar el potencial productivo intrínseco de los recursos biológicos
iv. Preservar de la extinción los recursos genéticos
v. Mejorar la eficiencia de la oferta ambiental substituyendo el uso de insumos artificiales.

c. La equidad revestirá primordial importancia en la búsqueda de soluciones que haga accesible, a los pequeños productores en particular, la tecnología. Para ello será necesario:

i. Orientar la investigación a los sistemas de producción campesino.
ii. Desarrollar alternativas de reconversión y diversificación tecnológica.
iii. Estudios del impacto ambiental y económico de las tecnologías.

Estos criterios constituirán el punto de partida para el desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo Tecnológico Agrícola, el cual será el principal instrumento orientador de los esfuerzos nacionales en el área. Dicho instrumento será de carácter recurrente y dinámico, de revisión anual de manera que refleje permanentemente los eventuales cambios en las políticas y necesidades de los sectores productivos.

4.2.2 Educación Agrícola, Capacitación y Desarrollo Agroempresarial

Una estrategia que coloca el énfasis en los beneficiarios del desarrollo, debe aceptar que el trabajo de hombres y mujeres es también un recurso de la producción. En este entendido, el recurso humano constituye el motor del desarrollo económico y el aporte más importante de las empresas agroalimentarias hondureñas. La economía global de las próximas décadas exigirá a la fuerza laboral del país, nuevas habilidades y conocimientos. Para ser competitiva, la producción hondureña requiere bajos costos y una estrategia coherente que apunte a diferenciar a los productos nacionales de sus equivalentes en el mercado mundial. Vender fruta o café certificados a precios competitivos exige innovaciones permanentes, a todos los niveles, que hagan más eficientes todos los procesos productivos y que aseguren, además, que éstos se hacen de acuerdo a estrictos estándares de calidad.

En consecuencia, la formación y capacitación del capital humano se concibe como un eje transversal de gran relevancia, que se debe promover en todos los ámbitos de la política sectorial. Esto implica involucrar a los sectores público y privado, a las empresas agrícolas primarias y agroindustriales, y a los sectores campesinos, empresariales, con énfasis especial a los jóvenes rurales.

El esfuerzo se centrará en desarrollar un sistema público-privado de capacitación y desarrollo agroempresarial y en articular estrechamente el sistema de capacitación con la investigación y transferencia tecnológica. La visión de un proceso formador, informador y que provea capacidades tecnológicas, es imprescindible para establecer un vínculo estratégico entre los creadores y los beneficiarios de la riqueza.

Respecto a la educación formal, se trabajará en forma concurrente con el Sector Educación en el campo de la educación primaria, técnica, media y en la formación universitaria y pos–universitaria, a fin de que programas curriculares sean adaptados y útiles a la realidad y necesidades regionales.

En materia de capacitación se trabajará en dos procesos: la actualización de técnicos y profesionales y la capacitación de productores.

- Actualización de técnicos y profesionales: Los técnicos y profesionales del sector serán los precursores de la transformación y el fortalecimiento de los recursos humanos del sector agroalimentario y el medio rural. Su formación consistente con los retos que plantean la oferta o la demanda en el entorno es fundamental para que puedan desempeñar a cabalidad su papel en este importante proceso.
- Capacitación: Este proceso involucrará a todos los actores del ámbito agropecuario y rural, con énfasis en mujeres, jóvenes, indígenas, agricultores, técnicos o profesionales. Se pretende integrar bajo el marco del proceso la oferta nacional, regional y sobre todo local de todas las instituciones profesionales y paratécnicas que brindan capacitación para el sector agroalimentario y el medio rural, la cual deberá ser consistente con la demanda y con la visión ampliada de la agricultura, en donde la producción primaria se encuentre estrechamente vinculada con la agroindustrial, los mercados y los servicios de apoyo.

El objetivo general de las acciones en este ámbito será acercar de manera cualitativa la demanda de los productores y empresas agroalimentarias con la oferta de profesionales de formación universitaria y técnica que generan los centros de educación. Esta oferta debe corresponder al contexto local en el cual se desenvuelve el sector agroalimentario y el medio rural. Se impulsará mediante mecanismos de concertación con las instituciones competentes y directamente involucradas, un proceso de revisión y manejo de prioridades para el cambio curricular, tanto al nivel de escuelas, colegios técnicos, como estudios universitarios y pos–universitarios.

4.2.3 Financiamiento agrícola y rural, atracción de inversiones y manejo de riesgo

Como ya se señaló en el análisis de la crisis de rentabilidad y competitividad del sector, todos los sectores productivos enfrentan graves problemas de financiamiento, sean éstos de operación o de inversión. Prácticamente todas las actividades agropecuarias enfrentan severas dificultades para cumplir con sus obligaciones de crédito. El mercado financiero se involucra cada vez menos en la agricultura. Los agricultores enfrentan altas tasas de interés reales, que además de dar cuenta de la situación macroeconómica, reflejan la percepción negativa de los bancos y otros intermediarios financieros acerca del riesgo de este sector.

Hay muchas empresas sobre endeudadas, que tienen dificultades para servir sus obligaciones y, por lo mismo, no pueden invertir para hacerse más competitivas. Otras tienen dificultades para el financiamiento de nuevos proyectos, muchos de los cuales son rentables y en virtud de ello, podrían hacer un aporte a la economía del país. En relación con el sector campesino, se pone de relieve sus dificultades para acceder al financiamiento en condiciones adecuadas a su realidad, lo que se acentúa en el caso de las mujeres productoras.

Por estas razones:

- La política de financiamiento agrícola, se centrará en ampliar y tecnificar el acceso al mismo para sustentar la modernización productiva del sector a través de la ampliación de las fuentes financieras y la mejora de las condiciones de acceso;
- Esta política buscará el fortalecimiento de mecanismos tales como el seguro agrícola y los fondos de garantías, para disminuir los riesgos del sistema financiero y de los productores. Dándole sustentabilidad al sistema de financiamiento, se ampliarán las inversiones en el sector agroalimentario, como condición indispensable para transitar hacia una producción más tecnificada y de mayor valor.

4.2.4 Desarrollo de la infraestructura rural y de riego

Honduras presenta diferentes carencias en materia de infraestructura rural, tanto de aquella necesaria para la producción (riego, red vial, electrificación, telefonía, centros de acopio, cuartos fríos, puertos y otras) como de aquella que está más estrechamente vinculada a la calidad de vida de la población rural (agua potable, servicios de salud, educación, guarderías, comedores infantiles, entre otras). Estas carencias inciden directamente en la competitividad sectorial.

En este contexto -sin desconocer la importancia de los distintos tipos de infraestructura- el Gobierno actual ha asignado la más alta prioridad al riego, en atención a que los cambios climáticos que ocurren en Honduras afectan cada año la disponibilidad y la distribución estacional de las precipitaciones, impactando en forma directa sobre la capacidad productiva y competitiva del sector. Como mecanismo para sortear las sequías, evitar la reducción de la producción de alimentos y disminuir el déficit pluvial, se ha establecido como meta para el período 2001-2005 la incorporación de 40.000/ha a la superficie agrícola bajo riego.

Considerando que en los últimos años las inversiones en riego no han sido prioritarias en el desarrollo sectorial, la SAG no dispone de una secuencia continua de proyectos de riego y ha perdido capacidades operativas, lo que le obliga a realizar diversos ajustes institucionales orientados a la transformación de la Dirección General de Riego y Drenaje para alcanzar las metas señaladas.

En este nuevo marco institucional:

- Se formulará un Plan Nacional de Riego y Drenaje, con una visión a largo plazo, en el que se incentivarán las inversiones privadas para el fomento del riego mediante el otorgamiento de subsidios a la inversión, y se reactivarán los programas de capacitación en riego.
- Para avanzar en la resolución del conjunto de problemas de infraestructura, ésta se diferenciará de la que sea responsabilidad pública, de aquella que debe construir el sector privado. Esta línea de trabajo requiere de una gran coordinación interinstitucional con los organismos correspondientes, estableciendo claramente el papel del PRONADERS y de otros organismos públicos especializados.
- La estrategia para enfrentar estas carencias se sustentará en compromisos para atender los requerimientos de las áreas más pobres, donde las necesidades sociales y ambientales son más urgentes, y los requerimientos de las áreas prioritarias para el desarrollo productivo, como por ejemplo las zonas de alta producción con potencial exportador.
- Se acelerarán y focalizarán las inversiones en infraestructura rural, y se incentivará la ejecución de obras de equipamiento en las fincas. Esta complementariedad entre la visión del entorno y la decisión de mejorar la inversión en los campos resulta imprescindible para materializar un desarrollo consistente de la producción sectorial.

4.2.5 Sostenibilidad de los recursos naturales

Del análisis realizado por las Mesas por Rubro, se concluye que en Honduras existen problemas ambientales que requieren urgente atención por parte del gobierno. El proceso de deterioro de los bosques ha estado fuertemente ligado a la actividad agropecuaria. La deforestación y destrucción de los recursos forestales es un proceso cuyas causas son múltiples y en gran medida de origen socioeconómico: la deforestación con fines agropecuarios, el alto consumo de leña, los incendios forestales, el corte ilegal y las plagas. Este deterioro tiene una relación directa con la producción permanente de agua y su calidad y con la conservación del suelo y la alta vulnerabilidad de los ecosistemas. La degradación

de los suelos, entre otras causas, tiene que ver con la práctica de roza y quema, los incendios forestales, la agricultura migratoria, el reducido uso de abonos orgánicos y de técnicas apropiadas como la rotación de cultivos, que ayuden a manejar y conservar los suelos.

Debido a la importancia que tiene el Subsector Forestal para la economía y el futuro del país, se dará el apoyo y la prioridad necesaria para lograr un desempeño que permita obtener beneficios potenciales de los recursos naturales que se producen; debido a que el sector forestal requiere de grandes inversiones en aspectos multisectoriales para garantizar su sostenibilidad a largo plazo, y además una coordinación entre el sector público, privado y los cooperantes internacionales, se conviene que la inversión en el Subsector Forestal será bajo la responsabilidad de la SAG y AFE en forma coordinada, asimismo la ayuda externa será orientada de acuerdo a las políticas, necesidades y prioridades de la SAG y AFE.

Para lograr una mejor coordinación de la ayuda externa, se establecerá un mecanismo apropiado que involucre al Gabinete Agroalimentario, con el apoyo de la Oficina Presidencial de Seguimiento de Proyectos y el Consejo Directivo de la AFE–COHDEFOR, con el fin de garantizar que las actividades de las instituciones de financiamiento externo, los cooperantes y donantes respondan a las reformas necesarias para la sostenibilidad del sector forestal. En este sentido, se elaborará un Plan Operativo que se dará a conocer al BID, Banco Mundial, GTZ y otros cooperantes para garantizar la complementariedad y coordinación de las inversiones.

El desarrollo del sector debe sustentarse en dos ejes:

a. Ejecución de la Estrategia Nacional de Protección Forestal 2003–2015, con apoyo complementario de la cooperación internacional, estará sustentada en políticas fundamentales:
   - **Combate a la pobreza**: La prevención y control de incendios y plagas forestales debe contribuir al fomento de los recursos forestales y al combate de la pobreza, mejorando las oportunidades de ocupación, servicios ambientales y producción, así como los niveles de bienestar de la sociedad hondureña.
   - **Participación comunitaria**: La aplicación de enfoques participativos a todos los niveles, la regularización de poblaciones asentadas en los bosques o cerca de ellos y la Forestería Comunitaria con sus opciones productivas deberán asegurar máximos beneficios directos a las comunidades locales.
   - **Planes de manejo**: En sus diferentes manifestaciones, es el instrumento guía para integrar esfuerzos y recursos en el manejo de los ecosistemas, generando incalculables bienes y servicios ambientales, económicos y sociales a la población.
   - **Impacto ambiental**: Los diferentes ecosistemas deben ser objeto de protección. Se deben prevenir y/o mitigar los impactos negativos que los incendios y plagas forestales provocan en la economía, la sociedad y el ambiente.
   - **Integración de esfuerzos**: Dada la magnitud y complejidad de la problemática todos los sectores deberán aportar su concurso en la lucha común contra los incendios forestales.
   - **Capacidad local**: Los municipios y sus comunidades deberán ser fortalecidos a fin de que puedan cumplir con su mandato legal y al mismo tiempo, beneficiarse plenamente por su participación en el manejo del recurso forestal.

b. Establecer zonas de desarrollo forestal sostenible a través de programas multifase.

En los segmentos campesinos más pobres, el principal desafío es alcanzar estándares mínimos para asegurar la salud de la población y evitar una mayor degradación de los recursos naturales (agua, suelos, bosques). En los segmentos más dinámicos estos problemas también deben ser enfrentados; sin embargo, en estas explotaciones surgen nuevos desafíos, tales como, reducir la contaminación por efecto de desechos sólidos y residuos químicos, así como alcanzar estándares adecuados de exportación en materia de calidad e inocuidad de alimentos.

Asimismo, los beneficios de un manejo sustentable de los recursos naturales a través de herramientas que ayuden al desarrollo de los productos rurales, el mejoramiento de los estándares de vida de la población y el crecimiento económico sostenido nos trae beneficios tales como: aumento de la productividad a largo plazo, mejoramiento de la calidad del agua, disminución de la erosión, mayor retención de humedad, aumento de la infiltración de agua en el suelo, disminución de la compactación del suelo, mejoramiento de la estructura del suelo, aumento de la vida silvestre, menor emisión de gas carbónico en la atmósfera, reducción de la contaminación del aire.

En este contexto:

- La política de sostenibilidad de los recursos naturales se enfoca hacia la conservación y uso racional de los recursos (agua, suelos y bosque) mediante, una revisión de la normativa ambiental, una vigilancia estricta de su cumplimiento, la formulación de una estrategia de manejo integrado de cuencas y el fortalecimiento del sistema de áreas protegidas, la ejecución de la estrategia nacional de protección forestal y el establecimiento de zonas de desarrollo forestal sostenible.
- También se crearán nuevos mecanismos para generar ingresos con base en el cuidado ambiental, a través de la promoción de los servicios ambientales y programas de apoyo para generar beneficios directos para las comunidades asentadas en los bosques nacionales o en las áreas protegidas.

4.2.6 Acceso a la tierra: seguridad jurídica y equidad social

La problemática del acceso a la tierra tiene, en Honduras, una doble dimensión: la equidad social, donde el acceso a la tierra se plantea como un mecanismo de generación de ingresos y reducción de pobreza en el medio rural, la seguridad jurídica, donde la transparencia y claridad de las reglas que sustentan el sistema de propiedad de la tierra, es una condición indispensable para los procesos de inversión y modernización del sector agroalimentario.

Según cifras del PNUD (1998), la población campesina sin tierra asciende a 65.000 familias, quienes representan el 20% de la población rural total. Las organizaciones campesinas consideran que esta cifra es todavía más alta -de acuerdo al COCOCH-, alcanzaría alrededor de 200.000 familias sin tierra o con fincas menores de una hectárea, por lo que encontrar una solución a este problema es altamente prioritario y contiene, además, una importante connotación política.

El Programa "Propiedades más Seguras para la Gente" que anunció el presidente Ricardo Maduro, busca dar acceso a un título de propiedad a las personas que están en los barrios marginales de las principales ciudades y las áreas rurales. El anteproyecto de ley crea el Instituto de la Propiedad que se encargará de legalizar esas propiedades. Una vez que la ley sea aprobada quedarán establecidos los procedimientos para que se regularice la propiedad.

Los propietarios de hecho no tienen ninguna seguridad jurídica porque no cuentan con un título de propiedad y difícilmente estimulan la inversión en los predios. El 86% de las familias hondureñas no tiene registradas sus propiedades y de 2.4 millones de predios que existen en el país, únicamente el 30 por ciento están registrados. Lo anterior significa que el 70% de las propiedades de Honduras no están debidamente inscritos en el Registro de la Propiedad y por lo tanto sus ocupantes no pueden sentirse dueños de las mismas.

El problema de la tenencia de tierras es un desafío de primer orden. Su solución contribuirá a enfrentar graves desequilibrios sociales y ambientales. Además permitirá otorgar seguridad jurídica a todos los propietarios de tierras, campesinos y empresarios, creando las condiciones necesarias para realizar las inversiones sectoriales que generen riquezas para el país.

La adjudicación de tierras, por parte del Estado, a campesinos que no la poseen, a través de la ampliación de la frontera agrícola, no cuenta con viabilidad ambiental ni con el apoyo de la cooperación internacional, puesto que la frontera agrícola del país está prácticamente agotada: las tierras vírgenes disponibles están comprendidas dentro del sistema nacional de áreas protegidas, tales como el Parque Nacional Patuca y la Biósfera del Río Plátano, declarada patrimonio de la humanidad. Ello obliga a buscar soluciones al problema de la tierra que forzosamente pasan por mecanismos de mercado, aplicados a zonas ya ocupadas, en tierras que tienen valor económico. Sin embargo, está claro que esta última opción también está sujeta a restricciones demográficas, espaciales y presupuestarias.

La salida a este problema real de la sociedad hondureña debería lograrse en el marco de una Política Nacional de Tierras, en la cual los actores sociales y políticos validen un abanico amplio de opciones políticas. Cada iniciativa tiene un impacto parcial y limitado, pero la suma de ellas puede conformar un todo coherente que impacte en la población rural, permitiendo así un paso adelante significativo.

En este contexto:

- Se generará las condiciones, especialmente en el marco de la seguridad jurídica, para el desarrollo de un mercado de tierras eficaz, equitativo y transparente, asentado sobre la base de información confiable y seguridad en la tenencia, lo cual terminará con los conflictos agrarios.
- Se creará nuevas opciones de acceso a la tierra para una mayor equidad en el campo, entre las cuales se destaca los programas de acceso vía mercado con apoyo apropiado del Estado y la banca privada, la localización de campesinos sin tierra en áreas ocupadas y la continuación de los Programas de Forestería Comunitaria en tierras nacionales y ejidales, y arreglos de arrendamiento con preferencia al derecho con opción a compra.
- En línea con lo anterior se deberá incentivar la intensificación del uso de la tierra agrícola, de tal manera que alcance valor comercial por su preparación y por ser fuente de inversión y como consecuencia un medio para generar e incrementar los ingresos, dando especial atención a no inducir el uso de las formas de vocación forestal en actividades agrícolas y pecuarias.

Las medidas anteriores se guiarán por el principio fundamental de que la tierra adquiera condición indiscutible de medio de producción, más allá de cualquier otra consideración ideológica o cultural.

4.3 DESARROLLO DE LA AGRICULTURA CAMPESINA Y EQUIDAD DE GÉNERO

La pobreza rural, entendida como carencia, se reduce supliendo las necesidades básicas insatisfechas de ingresos, acceso a servicios e integración social. Estas carencias afectan a toda la población rural pobre; sin embargo, al momento de diseñar una política se promueve la organización de los beneficiarios, en la medida que ello contribuye a producir procesos de integración social y conseguir que asuman responsabilidades en los procesos de transferencia de recursos.

Dentro de la población rural pobre, los campesinos productores y las mujeres, muestran interesantes grados de organización y han avanzado significativamente en su capacidad de presentar demandas al Estado y a la sociedad en su conjunto.

4.3.1 Una política para el desarrollo de la agricultura campesina

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD (1998), establece que el sector de la agricultura campesina[18] está constituido por 310.000 familias, grupo en cuyo interior se distinguen los campesinos sin tierra (65.000 familias), los campesinos pobres con tierra (140.000 familias), los campesinos finqueros intensivos (90.000 familias) y las cooperativas y empresas asociativas (15.000 familias).

Estas cifras exponen claramente que la agricultura campesina representa uno de los más importantes sectores de la sociedad hondureña y, a pesar del potencial que representa para el desarrollo del país, en la actualidad manifiesta altos niveles de pobreza, lo cual se relaciona con la dificultad para lograr un ingreso que permita solventar las necesidades básicas de cada familia. En esta carencia de ingreso inciden varios factores: el débil desempeño de la actividad agrícola, el escaso desarrollo de otras actividades económicas que complementen los ingresos de la agricultura (pequeñas empresas de transformación, servicios, turismo, artesanía, etc.), y la falta de oportunidades de empleo. Asimismo, la carencia de tierra, que afecta a un número significativo de familias, es también un factor que incide fuertemente en los niveles de pobreza de la familia campesina.

Es este contexto:

- El Estado hondureño, a través de la SAG, implementará una política específica para el desarrollo de la agricultura campesina, la cual reconocerá y dará respuesta a las particularidades de este sector, concibiendo que con ella, se atacará en forma simultánea el problema de la modernización del sector y la reducción de la pobreza rural.
- La política para consolidar la agricultura campesina, generará las condiciones necesarias para aprovechar las oportunidades en una amplia gama de actividades económicas que generan el ingreso que cada familia necesita para vivir con dignidad. En este escenario, una parte de los productores desarrollará una actividad agrícola moderna y diversificada, que genere productos de calidad y con distintos grados de agregación de valor, los cuales se orientarán a mercados externos e internos. Otra parte de esos productores combinará la actividad agrícola con la participación en el mercado laboral y con una

[18] Los integrantes de la Mesa Campesina definen la agricultura campesina de la siguiente forma: “Es la actividad agrícola económicamente productiva, realizada directamente, de manera colectiva o individual, por pequeños y medianos productores y productoras, con o sin tierra, siendo dicha actividad la principal fuente de ingreso y seguridad alimentaria para la familia y la población. Se realiza en forma mayoritaria sobre la base de mano de obra familiar, con diversos niveles tecnológicos y con potencial para vincularse competitivamente a los mercados”.

amplia variedad de actividades no agrícolas tales como servicios, artesanía, pequeñas industrias de transformación, actividades que generen producciones sustentadas en el uso de la biodiversidad, el medio ambiente natural y el paisaje, como el agroturismo y el ecoturismo.

- Se fortalecerá la existencia de una vasta red de organizaciones y pequeñas empresas asociativas desarrollando negocios, acompañadas por organizaciones gremiales sólidas y con una alta capacidad para generar alianzas con el Estado y otros actores del mundo agrícola y rural.

La política de apoyo hacia la agricultura campesina se sustenta entonces en un principio ordenador fundamental que consiste en reconocer y dar respuesta a la heterogeneidad del mundo campesino. En términos muy gruesos, se puede identificar dos grandes categorías de productores campesinos: el primero corresponde a productores que han acumulado capacidades técnicas y de gestión, poseen una mayor dotación de recursos productivos y una parte importante de sus producciones se orienta hacia el mercado. El segundo grupo corresponde a productores que se encuentran en una condición de mayor rezago y cuya producción se orienta preferentemente al autoconsumo, por lo que mantienen una relación marginal con los mercados. Una proporción importante de este segundo grupo de productores presenta severas limitaciones para el desarrollo de la actividad agrícola debido a la baja dotación y calidad de sus recursos productivos.

En función de lo anterior, la política diferenciada para la agricultura campesina se sustenta en dos ejes principales:

a. **El desarrollo de la competitividad de la agricultura campesina**, lo cual significa transitar hacia un enfoque en el que crecientemente la producción se va ordenando en función de las exigencias de los mercados, para lo cual es necesario incorporar innovaciones tecnológicas que permitan incrementar la productividad, diversificar la producción actual, agregar valor, diferenciar las producciones, adecuarse a los estándares de calidad exigidos, y producir a costos menores que la competencia. De esta forma la agricultura campesina podrá conquistar nichos en los mercados internacionales y enfrentar, dentro de Honduras, la competencia con productos que provienen de otros países. Esto constituye un requisito ineludible en un contexto de creciente apertura y globalización, donde la agricultura campesina, en un esfuerzo compartido con el Estado, puede capturar las oportunidades de este proceso y enfrentar exitosamente los desafíos que ello implica.

b. **El fomento y bienestar rural campesino**, que focaliza su atención en el estrato de productores/as, que generalmente viven en laderas, correspondiendo a la población rural que está bajo la línea de extrema pobreza. Este sector presenta mayores dificultades en la generación de ingresos, desarrollando iniciativas destinadas a crear nuevas oportunidades en los ámbitos agrícola y no agrícola y a corregir situaciones de inequidad.

   Para ello es necesario actuar en los siguientes ámbitos: (I) Empleo e ingreso, lo que implica incidir en forma simultánea sobre la mejora de la producción agrícola, la apertura de nuevas actividades económicas agrícolas y no agrícolas y la generación de capacidades para posibilitar el aprovechamiento de oportunidades de empleo que complementen el ingreso; (II) Organización y gestión local para desarrollar micro-emprendimientos productivos en actividades agrícolas y no agrícolas; acceder a servicios básicos; participar en la generación de infraestructura y desarrollar acciones orientadas al mercado; (III) Acceso a servicios e infraestructura básica. Para abordar este problema es necesaria la búsqueda de alianzas y articulaciones con otras

instituciones públicas para la focalización de recursos en aquellas áreas geográficas prioritarias.

4.3.2 Equidad de género

Las políticas para la agricultura y el bienestar rural apuntan a eliminar todas las inequidades sociales que se observan en el medio rural del país y a estimular todas sus potencialidades. En este contexto, para lograr los objetivos de desarrollo económico y justicia social en el medio rural, se adoptará el enfoque de equidad de género encaminado a disminuir las brechas sociales, económicas, políticas y culturales entre los géneros, tomando en cuenta la diversidad, aún en el seno de la familia y que reconozca el desigual punto de partida en el que se encuentran las mujeres con respecto a los hombres para participar y gozar de los beneficios del desarrollo.

Para alcanzar estos objetivos:

- Se pondrá en ejecución la Política para la Equidad de Género en el Agro Hondureño (PEGAH), para lo cual se crearán y fortalecerán las estructuras institucionales que hagan posible la ejecución de sus acciones, en los cuatro Servicios y Programas Nacionales.
- La transversalización del enfoque de equidad de género deberá considerarse desde la etapa inicial de planificación, tomando en cuenta que los planes, programas y proyectos ejecutarán acciones encaminadas a modificar las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, reflejadas en el acceso y control desigual de los recursos y toma de decisiones.
- Se realizarán acciones que contribuyan a reducir las brechas entre hombres y mujeres en relación al acceso y control de los recursos productivos y se establecerán las coordinaciones necesarias con otras instituciones del sector público para crear la infraestructura social que permita aliviar la carga de trabajo reproductivo de las mujeres.
- Se realizarán acciones encaminadas a la modificación de papeles tradicionales asignados a hombres y mujeres, para que éstas participen en mejores condiciones en el desarrollo económico, social y político del país.
- Por último, se crearán los mecanismos para conocer y hacer visible el aporte de las mujeres al sector.

4.4 UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD SECTORIAL: EFICIENCIA Y COORDINACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

La necesidad de reorientación de la institucionalidad pública, responde a cuatro importantes consideraciones:

a. La SAG, a través del proceso de la Mesa Agrícola Hondureña, adquirió importantes compromisos de carácter estratégico, político, legal, financiero y operativo que, por un lado, hacen imprescindible la revisión y actualización del marco jurídico del sector agrícola nacional; y por otra parte, obliga a crear las condiciones institucionales para hacer operativas las medidas a corto, mediano y largo plazo planteadas en la política sectorial.
b. En respuesta al proceso de reingeniería institucional que pondrá en ejecución el Gobierno de Honduras, a inicios del 2004, con el apoyo de consultores externos, la SAG complementará la reforma institucional agrícola iniciada en el 2002.
c. Posteriormente a la catástrofe provocada por el huracán Mitch, el BID recomendó al Gobierno de Honduras la transformación institucional del sector agropecuario, haciendo énfasis en la necesidad de constituir un Gabinete Agroalimentario, en el cual participen

distintas entidades gubernamentales, que facilite la toma de decisiones y la ejecución de una política congruente con los retos y oportunidades que enfrenta el sector, para insertarse en una economía y mercados globalizados.

d. Es necesario establecer una distinción entre los Servicios y Programas Nacionales de la SAG. Con ello se pretende dar solución a los múltiples problemas institucionales identificados, tales como: dispersión y duplicidad de esfuerzos y problemas de coordinación, entre otros.

En este campo, el objetivo a alcanzar con esta política, es que la institucionalidad se constituya en un instrumento funcional a los nuevos desafíos:

- Al considerar que la participación privada se hace cada vez más determinante en los procesos de concertación de voluntades e intereses para enfrentar como país los retos de la inserción competitiva, se adelanta la voluntad del Estado en el apoyo a la asociatividad de los empresarios en gremios vinculados con rubros. Esto, para que consigan representar los intereses de toda la cadena, toda vez que el Estado está comprometido en contribuir a la formación de *clusters* para fortalecer la competitividad de las empresas nacionales.
- Reconociendo que existe un conflicto de intereses en las relaciones comerciales que se establecen entre los distintos eslabones de las cadenas, el Estado propiciará que tal conflicto sea atenuado a partir del diálogo entre los miembros de las cadenas para reconocer que sus principales competidores se encuentran fuera del radio de relaciones que se producen dentro de la cadena agroalimentaria. Este importante esfuerzo se sustenta en la experiencia de que cuando esta realidad se hace patente, los miembros de las cadenas aceptan que además de ser integrantes de la misma, son socios dispuestos a realizar acciones de complementariedad, en el entendido de que cuando el eslabón de comercialización final vende, todos deberían favorecerse.
- El Estado estimulará la complementariedad de esfuerzos para superar los casos en que las organizaciones están fragmentadas por luchas de poder, perdiéndose el sentido básico de la organización gremial. Para una efectiva estrategia de inserción competitiva, es imprescindible la cooperación pública-privada y la complementariedad entre los eslabones de las cadenas agroalimentarias. Del mismo modo, es fundamental que en las cámaras, asociaciones productivas y empresariales, prime el sentido gremial, sobre el político.

Para que esta forma de participación privada se materialice en los términos propuestos, el sector público ofrece tres ámbitos concretos:

a. Se refiere al análisis del desempeño del sector agroalimentario en su conjunto, que se realiza en el Consejo de Desarrollo Agroalimentario (CODA), para lo cual se requiere representación de las cámaras o gremios agrupados.
b. Este espacio es para los Comités de Cadenas Agroalimentarias por rubro, que realizan conjuntamente con la SAG el seguimiento de las políticas, medidas y acciones, llevando el pulso de su impacto en la realidad. Para ello se requiere que los/as productores/as dispongan de gremios que los representen en los distintos eslabones y que, con apoyo del gobierno, encuentren mayores posibilidades de concertación tras el objetivo de alcanzar competitividad como *cluster*;
c. En este ámbito, la Comisión Agroalimentaria de Relaciones Internacionales, requiere la presencia de productores/as según rubro específico en negociación y de manera permanente la participación de directivos/as de las cámaras y federaciones.

En cuanto a la institucionalidad forestal se hará el máximo esfuerzo por parte del Estado para contribuir a superar las importantes dificultades con el consiguiente impacto en los bosques, por la carencia de equipos normativos, de reglas claras, vigentes y respetables. Asimismo, se dará prioridad a la resolución de los problemas financieros que aquejan a la institucionalidad forestal, en particular AFE-COHDEFOR.

El subsector forestal desde el punto de vista institucional permanecerá dentro del sector que preside la Secretaría de Agricultura y Ganadería, pues el bosque corresponde a una explotación del medio natural o artificial, que trabaja sobre los recursos naturales renovables y ello es parte del objeto de trabajo de las políticas sectoriales.

Al cierre de este capítulo, el Estado hondureño vuelve a insistir en la noción del sector agroalimentario, en vez de agrícola. Tal reafirmación corresponde a la evolución del pensamiento sectorial, que extendió la noción de agricultura, para coincidir finalmente en un concepto de agricultura ampliada, la que termina por verse reflejada en el término agroalimentario.

En este capítulo se han expuesto los lineamientos de política que deben guiar el desarrollo de la agricultura y el medio rural durante por lo menos los próximos veinte años. En los capítulos que siguen se proponen las medidas específicas para los próximos años.

Segunda Parte

Medidas de Política y Propuesta de Reforma Institucional

INTRODUCCIÓN

En esta segunda parte se exponen las medidas específicas que permitirán ejecutar la Estrategia y las políticas definidas en la primera parte de este documento. A su vez, se organizó en tres secciones que corresponden a los capítulos cinco, seis y siete.

En el quinto capítulo, se presentan las medidas concretas que serán abordadas para un desarrollo agroalimentario incluyente. Estas medidas se han ordenado considerando los grandes ámbitos o ejes estratégicos que se desprenden de la estrategia y que forman parte de lo que se conoce como Política Sectorial, en cuyos contenidos coinciden gobiernos y organismos internacionales.

El capítulo sexto pone de relieve las políticas establecidas para el desarrollo de la agricultura campesina y la equidad de género. Ambos grupos son parte de los/as beneficiarios/as de las medidas de reactivación sectorial. Dentro de ellos/as, se produce una importante intersección, puesto que las mujeres forman parte de la familia campesina porque muchas de ellas son jefas de hogar y también productoras. En la medida en que ambos grupos tienen especificidades, se estimó que era adecuado darles un tratamiento diferenciado; pues en la aplicación de estas medidas dentro de la política, se tratará de ser consecuentes con este mismo principio ordenador.

El séptimo capítulo está dirigido a explicar la reforma institucional y las medidas orientadas al fortalecimiento gremial. Se entiende que lo institucional debe ser funcional a los cambios propuestos en la estrategia, y bajo esta consideración se exponen los cambios a la estructura de la SAG y sus relaciones con otras entidades públicas y privadas. Se consideró necesario hacer un tratamiento diferenciado de la institucionalidad forestal, dado que el proyecto de Ley Forestal, aún se mantiene en etapa final de estudio.

Por otra parte, en el contexto de este capítulo queda de manifiesto que si bien es cierto que el sector público sectorial y multisectorial tienen la más alta responsabilidad en este proceso; no es menos cierto que el sector privado también juega un papel sustantivo en distintos ámbitos, lo cual le exigirá fortalecer y modernizar su propia institucionalidad. El sector privado será co-responsable de dar continuidad al proceso de diálogo y concertación alcanzado en la MAH. También, dará seguimiento a la ejecución de las políticas, deberá acompañar los procesos de negociación de los acuerdos internacionales coordinándose con el sector público para alcanzar una “posición país”, marcándose como primera instancia la estructuración de las cadenas por rubro.

Para efectos de priorización, en los capítulos 5 y 6, las medidas se presentan agrupadas en dos períodos. En el primero, que va entre el 2004 y el 2006[19], se incluyen todas aquellas medidas que deberán iniciarse durante el actual Gobierno, ya sea en su fase de preparación o de implementación. En el segundo período, que va desde el 2007 al 2021, se incluyen todas aquellas medidas que por su complejidad requieren de estudios, reformas legales o etapas que no han permitido su iniciación o continuidad a los iniciados en la primera fase; y aquellas que si bien provienen de la fase anterior, inician su plena operación después del 2006. Se debe tener presente, que muchas de las medidas que inician su operación en el primer período, estarán en la fase siguiente en una etapa de continuidad. En razón de ello, esta última categoría no ha sido incluida en la presentación.

[19] Se ha incluido el año 2006, por cuanto si bien forma parte del siguiente Gobierno, por ser el primer año, trabajará con un Presupuesto Nacional y prioridades aprobadas en el año anterior.

En el capítulo 7, no se ha efectuado esta distinción por períodos debido a que la reforma institucional se considera un aspecto fundamental que dará el soporte para la puesta en marcha del conjunto de medidas señaladas en los capítulos 5 y 6. En razón de ello, se ha estimado necesario incluir todas las medidas de reforma institucional en el período que va entre el 2004–2006.

En este contexto, la tarea del período 2004–2006, es de gran importancia, por cuanto en esta fase se deberán sentar las bases para la continuidad de un amplio proceso de reforma. Ello, sin perjuicio de los enormes desafíos que aún quedarán pendientes para los períodos sucesivos. En la medida en que la MAH, ha logrado compartir una metodología de trabajo para llegar a consensos reales acerca de la Estrategia y la Política Sectorial, se espera que la evolución de las instituciones y de las medidas de política siga un curso coherente con las definiciones adoptadas en el período 2004–2006. De ser así, los resultados obtenidos serán un patrimonio de todos los gobiernos, y podrá exhibirse un procedimiento exitoso en la administración de la política sectorial, en beneficio de todos los habitantes del medio rural del país.

Las medidas incorporadas para el período 2004–2006 constituirán la base para la definición posterior de un Plan Estratégico de la Política Sectorial y Multisectorial 2004-2006, en el cual se precisará la secuencia de realización, las metas, los responsables, los tiempos de ejecución y el presupuesto[20]. Es necesario considerar que para la continuidad posterior de este Plan, cada Gobierno estará legítimamente interesado en colocar su sello a la administración que realiza. Por lo tanto, se espera que revise, actualice, valide o modifique las medidas de política en operación, de manera concertada. En la Mesa Agrícola Hondureña, se ha trabajado para que la visión de largo plazo 2004-2021 y la Estrategia conducente a ella, sean compartidas por todos los actores relevantes del sector agroalimentario y del medio rural, con lo que se garantiza una cierta estabilidad en las reglas del juego, característica muy apreciada por la inversión extranjera y por los propios agentes económicos nacionales y de la región centroamericana.

El Plan Estratégico 2004-2006 forma parte de esa visión de País y es, además, resultado del análisis de los acuerdos de corto plazo suscritos con los sectores productivos, organizaciones campesinas y de mujeres.

Para tales efectos, es necesaria la ejecución de una Alianza Compartida para el Desarrollo del Campo, que requerirá que el sector agroalimentario nacional adopte una institucionalidad renovada para el desarrollo de la agricultura y la vida rural; de esta manera, se podrán prestar servicios y ejecutar programas que faciliten el desarrollo de un entorno favorable, tanto para los agronegocios como para el bienestar rural.

La Alianza Compartida propuesta, que igualmente ha resultado del diálogo y concertación de la Mesa Agrícola Hondureña, es la mejor estrategia a seguir para lograr transformaciones institucionales en el ámbito de la agricultura y la vida rural del país. Ello permitirá el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de los individuos y organizaciones del agro, para enfrentar, con políticas diferenciadas pero interrelacionadas, las nuevas exigencias del entorno económico, social y ambiental. Se reconoce que la dimensión rural es más amplia que la actividad agrícola, por lo que se incluye su potencial democratizador, de desarrollo humano y cultural, así como su contribución a la seguridad alimentaria y a la conservación del medio ambiente.

[20] La elaboración del Plan Estratégico 2004–2006 se llevará a cabo entre los meses de enero - marzo del 2004, una vez concluido el proceso de la Mesa Agrícola y como complemento y apoyo a los estudios conducentes al desarrollo de un Enfoque Sectorial Ampliado/ SWAp.

Se prevé que gran parte de las medidas requerirán cambios en la legislación vigente e incluso, nuevos proyectos de Ley. Dado el carácter novedoso de las propuestas y estrategias de la MAH y la amplia concertación a la que ha dado lugar, se ha considerado necesario que se formule un único proyecto para aprobar una Ley de Fortalecimiento de la Economía Rural que incluya los cambios a las actuales disposiciones legales y que incorpore un nuevo articulado que dé coherencia al conjunto de leyes que rigen al sector agroalimentario.

Capítulo 5

Medidas de Política para el desarrollo agroalimentario incluyente

INTRODUCCIÓN

Las medidas de política para el desarrollo agroalimentario incluyente deben entenderse como el conjunto de acciones que serán impulsadas con el fin de generar las condiciones para la transformación del sector agroalimentario. Dan una respuesta global y transversal a las distintas propuestas realizadas por la Sociedad Civil durante las discusiones de la Mesa Agrícola Hondureña (Mesas por Rubro y también, en muchos aspectos, por la Mesa Campesina y de Equidad de Género). Además, se formularon estudios analíticos sobre los temas de financiamiento agrícola rural, promoción de inversiones y administración de riesgos agrícola, comercio y desarrollo de mercados, y forestal. Tanto los acuerdos de corto plazo concertados en la Mesa Agrícola como los estudios producidos al efecto, serán editados por la SAG con fines de contribuir a enriquecer el contenido de las políticas y medidas sectoriales adoptadas por el Gobierno en el presente documento.

La descripción de las medidas se ha ordenado en concordancia con las orientaciones estratégicas propuestas en el marco de políticas: (I) competitividad y calidad y, (II) fomento productivo e integración de las cadenas agroalimentarias. Como se ha señalado, en su interior se han distinguido aquellas medidas que deberán ser implementadas en el período 2004-2006, y aquellas que se abordarán con posterioridad. Dado que los temas institucionales se tratan en el capítulo 7, sólo se hacen referencias particulares acerca del esquema institucional bajo el cual estas medidas serán ejecutadas; diferenciando las medidas de responsabilidad sectorial, de aquellas de responsabilidad multisectorial.

5.1 MEDIDAS A IMPLEMENTAR EN EL PERÍODO 2004-2006

Estas medidas y las de Agricultura Campesina se integrarán en un Plan Estratégico Sectorial del Gobierno que se implementarán en el período 2004-2006, introduciendo en cada una de las políticas identificadas como necesarias para lograr la transformación de la agricultura y del medio rural; también se requerirá una reforma institucional que comprende el marco legal, el presupuesto de operaciones con lo cual la SAG impulsará el Plan y la identificación de los recursos que aportará el sector privado.

5.1.1 Competitividad y calidad

La competitividad se acompaña del atributo de calidad para dar cuenta de las exigencias de los consumidores en los mercados contemporáneos. Asimismo, estos requisitos, deben ir acompañados de una atractiva oferta de precios competitivos y de la garantía de ofrecimiento de un suministro estable. En ese contexto, este proceso debe fortalecerse con políticas adecuadas de mercado, negociación comercial y de sanidad e inocuidad de alimentos.

5.1.1.1 Desarrollo de mercados y negociaciones comerciales

Esta política es esencial para la agricultura hondureña, pues apunta a mejorar el funcionamiento de los mercados internos y permite la apertura de nuevos espacios comerciales en el mercado mundial. Si bien, en sentido estricto, muchas de estas medidas están bajo la responsabilidad legal de las Secretarías de Finanzas o de Industria y Comercio, la SAG, a través de su nueva Unidad de Comercio Agrícola (UCA), tendrá la responsabilidad de proporcionar el soporte técnico y el respaldo operativo para su ejecución. La Comisión de Comercio Agrícola, bajo el Gabinete Agroalimentario, será el mecanismo de consulta y discusión intersectorial para consensuar las orientaciones y alcance anual de las medidas que decidirá el GAAL.

a. Fortaleciendo y sosteniendo la competitividad en el mercado nacional

Este eje de trabajo apunta a generar las condiciones básicas de claridad y estabilidad que requieren los productores y las empresas agroindustriales para tomar sus decisiones económicas y, en función de ellas, ser competitivos en los mercados internos. En este marco, se requiere constituir un Sistema Nacional de Comercio Interno, el cual se efectuará mediante la aplicación de las siguientes medidas:

1. **Creación y aplicación de un nuevo marco legal de defensa comercial** *(medida multisectorial*): Se definirá un nuevo marco legal, compatible con las normativas OMC, que se estima indispensable para proteger a la producción interna en un escenario de apertura progresiva de la economía hondureña. Ello implica dictar tres tipos de regulaciones:
   - La aplicación de salvaguardias para suavizar las variaciones imprevistas y espontáneas de los precios de importación, originadas por ejemplo por factores climáticos;
   - La aplicación de derechos compensatorios para contrarrestar las variaciones en los precios de importación originados por la competencia desleal practicada por gobiernos que aplican subsidios a su producción nacional;
   - La aplicación de derechos "anti-dumping", para corregir las variaciones en los precios de importación originados por la competencia desleal practicada por empresas competidoras externas.

2. **Fortalecimiento del sistema de comercio interno** *(medida multisectorial)*: Durante el período 2004–2006 se llevarán a cabo los estudios necesarios para implementar, en el período siguiente, las medidas que se enuncian a continuación:
   - La habilitación, en conjunto con el sector privado, del Programa de Silos Regionales y Centros de Acopio.
   - La implementación del Programa de Mercados de Abastos y Cadenas de Cuartos Fríos. En este contexto, se dará prioridad a la instalación de una Central de Abastos (mercado mayorista) como un mecanismo de mercadeo agropecuario integrado por el sector privado bajo la coordinación de las Alcaldías Municipales correspondientes, y de acuerdo con la SAG, brindan asistencia técnica al sector productivo para que éste pueda producir y comercializar bajo la nueva normativa técnica de mercadeo internacional. Esta Central de Abastos tendría como objetivo inicial satisfacer el mercado nacional y, posteriormente, cubrir el mercado regional, específicamente El Salvador y Nicaragua.
   - La incorporación del sector privado en la administración de los silos del IHMA, para formar así una cadena de almacenamiento y comercialización eficiente y lograr, además, una reducción de las pérdidas postcosecha y de los costos de intermediación.
   - La puesta en operación de mecanismos financieros que permitan disponer de líneas de financiamiento adecuadas a los flujos de los procesos de comercialización.
   - Simplificación de los trámites que regulan el comercio interno.

3. **Estandarización del sistema de pesas y medidas** *(medida multisectorial)*: Para generar mayor transparencia y disminuir los costos de transacción en las cadenas productivas, se buscará la aprobación por parte del Congreso Nacional de la Ley de

Metrología, Normalización, Acreditación y Certificación, que contiene la normativa que permite estandarizar y supervisar los sistemas de pesas y medidas y las características de los productos transados.

4. **Redefinición progresiva de los Programas de Ayuda Alimentaria** *(medida multisectorial)*: La ayuda alimentaria a Honduras muestra una tendencia decreciente en los últimos años, exceptuando el 1999, como efecto de la emergencia provocada por el huracán Mitch. Actualmente alcanza un volumen alrededor de 20.000 toneladas métricas anuales (básicamente de trigo, maíz y fríjol), lo que muchas veces tiene un impacto negativo sobre los precios internos, al ser comercializados e ingresados al país en época de producción.

   Esta ayuda alimentaria es importante, ya que aminora el problema de hambre de un grupo importante de la población en momentos de crisis. Sin embargo, es indispensable que este mecanismo no provoque efectos negativos en el mercado nacional. Entre los criterios mencionados que debe cumplir la ayuda alimentaria están: (I) debe ser complementaria y no sustitutiva a los esfuerzos de reducción de pobreza del país; (II) debe estar basada, preferentemente, en compras locales de alimentos antes que en importaciones, para así estimular a la agricultura nacional; (III) debe ser canalizada al Programa de Merienda Escolar.

5. **Ampliación del Programa de Merienda Escolar** *(medida multisectorial)*: El 2004 cubrirá 214 municipios en el país. El Programa Mundial de Alimentos es el principal cooperante. Los fondos del gobierno serán dirigidos solamente para compras de alimentos a nivel local, como una manera de incentivar la pequeña agricultura.

En forma complementaria a las cinco medidas señaladas, durante el período 2004-2006 se mantendrá un conjunto de otras medidas que actualmente se encuentran en funcionamiento:

6. **Mantenimiento de los Convenios de Comercialización privados existentes** *(medida multisectorial)*: Se mantendrán los Convenios privados de comercialización pactados entre los productores y la agroindustria nacional, para garantizar la compra de producción nacional, sosteniendo los precios del maíz, sorgo y arroz granza actualizados. Dichos Convenios serán supervisados por la Bolsa de Productos y Servicios (AGROBOLSA, S.A.) a fin de brindar la transparencia en la comercialización de los productos.

7. **Mantenimiento de otros mecanismos para administrar los precios de productos agrícolas en el mercado interno** *(medida multisectorial)*: En lo que se refiere a regulaciones, funcionamiento del mercado y fijación de precios, la institución más importante es la Secretaría de Industria y Comercio (SIC), a través de la Dirección de Producción y Consumo. En la actualidad esta Dirección maneja y administra básicamente dos importantes áreas de trabajo que se detallan a continuación:

   - **Control y vigilancia del cumplimiento de los precios de la canasta básica** según lo especificado en el Decreto Ejecutivo Nº 239-003 del 7 de enero del 2004, mismo que reformó los artículos 1, 2 y 3 del Decreto 221-2003 del 19 de diciembre del 2003, por un periodo de seis meses contados a partir de la fecha de su publicación. Los productos sujetos a fijación de precios fueron los establecidos en el Anexo I Canasta Básica exenta de impuesto sobre ventas del Decreto Nº 51-2003 del 3 de abril del 2003, Ley de Equidad Tributaria y el cemento (150 productos comprendidos en los grupos, cereales, legumbres y derivados, carnes y derivados, lácteos, huevos y

grasas, tubérculos y hortalizas y productos varios) designándose a la Secretaria de Industria y Comercio en coordinación con las demás autoridades competentes.

- **Incrementar la organización y control de ferias agropecuarias y artesanales** *(medida multisectorial)*: Para el desarrollo de esta actividad en varios lugares del país. La SIC considera que las ferias agropecuarias y artesanales han demostrado ser un mecanismo efectivo para la promoción de la calidad de los productos agroalimentarios y también, de alguna manera, para la estabilización de precios y abastecimiento oportuno de productos de consumo popular. Esta línea de trabajo cobra especial relevancia desde una perspectiva de género, ya que las mujeres campesinas juegan un lugar destacado en los procesos de transformación y comercialización de los productos agropecuarios y estas ferias son un espacio en el que su contribución laboral adquiere un carácter más formal.

b. Estimulando las exportaciones

El desarrollo del sector exportador agroalimentario se enmarcará dentro de la estrategia global que actualmente despliega el país para incrementar sus exportaciones. En este contexto, se ejecutarán las siguientes medidas:

8. **Negociaciones comerciales Internacionales** *(medida multisectorial)*: Los esfuerzos se centrarán en la negociación, ratificación, administración y difusión de:
   - La aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos.
   - OMC, ALCA, Unión Europea, Canadá, Panamá, Mercado Común Centroamericano y Chile y otros por suscribirse.
   - La resolución de temas pendientes con República Dominicana y México, priorizando estos países para la ejecución de una estrategia global de promoción de exportaciones, ya que son los únicos con los cuales Honduras tiene un TLC en vigencia.

9. **Consolidar el grupo de la SAG en las negociaciones comerciales agrícolas** *(medida sectorial)*: Por Acuerdo Ejecutivo, la SAG se ha incorporado al equipo negociador del Gobierno de Honduras, junto a las Secretarías de Relaciones Exteriores y, de Industria y Comercio. Con ello se espera fortalecer las negociaciones del sector agrícola.

10. **Desarrollo de Sistemas de Inteligencia y Acceso a Mercados a través de las Agregadurías Agrícolas** (*medida multisectorial):* Las agregadurías promoverán nuevos negocios para la oferta hondureña en los principales mercados de destino. Para tal efecto deberán trabajar como contrapartes del sector privado, cumpliendo diversas labores: organización de giras comerciales, captura de información de mercados, realización de eventos, asesoría en negociaciones sanitarias y comerciales, apoyo en la realización de trámites requeridos por el sector privado y negociación con las autoridades locales, entre otras. En el período 2003-2006 se abrirá dos oficinas en países que son relevantes para el comercio exterior hondureño, que serán definidos al momento de estructurar el Plan Estratégico de la Política Sectorial 2004-2006.

11. **Diseño y puesta en marcha de la primera fase de un Fondo de Promoción de Exportaciones Agroalimentarias, FPEA** *(medida sectorial)*: Este instrumento será financiado por la SAG y operará bajo la responsabilidad del Programa Nacional

Agroalimentario (PRONAGRO), en estrecha coordinación entre otras con FIDE, FHIA, FINTRAC, Technoserve, FPX y FUNDER. Instituciones que ya realizan un trabajo de promoción de exportaciones. Su principal objetivo será promover los productos hondureños en los mercados internacionales, para lo cual cofinanciará giras comerciales, participación en ferias internacionales, elaboración de folletos y páginas *WEB*, visitas a Honduras por parte de especialistas extranjeros (expertos en mercadeo, periodistas especializados, otros), entre otras actividades de promoción.

Esta medida se vinculará con la estructuración de las Plataformas de Exportación, mecanismo orientado a identificar productores y productos agroalimentarios exportables a los mercados internacionales. Este instrumento se implementará en coordinación con IICA y con el sector privado, donde el IICA, junto con las otras instituciones participantes, proveerá asistencia técnica a través de capacitación a los/as productores/as, para que, entre otros, conozcan el mercado de destino, participen en ferias *in situ* y puedan conectarse con compradores potenciales. En una primera etapa se trabajará en la plataforma de exportación Honduras-Canadá y en otras plataformas de exportación.

12. **Fortalecimiento de los servicios de información agroalimentaria** *(medida sectorial)*: La velocidad de los cambios que experimenta el sector agroalimentario, sus vínculos cada vez más activos con los mercados y la complejidad de sus procesos de producción, hacen necesario que el Estado asuma la responsabilidad de prestar un nuevo servicio a la comunidad. Se trata de la entrega oportuna y confiable de información necesaria para la toma de decisiones. Para ello, la SAG, a través de INFOAGRO, consolidará y sostendrá un sistema agroinformativo interactivo que entregará información en materia de mercados y pronóstico, economía rural, producción, innovación y tecnología, transformación, capacitación y estadísticas, entre otros.

13. **Simplificación de los trámites de exportación** *(medida multisectorial)*: Dentro de la Ley de Simplificación Administrativa, aprobada el 6 de agosto, 2002 (Decreto Nº 255-2002), se promoverá una mayor simplificación de los trámites de exportación. Para ello, se analizará el actual funcionamiento del Centro de Trámites de Exportación (CENTREX) y, en este contexto, se optimizará el funcionamiento de una Ventanilla Única de Exportaciones, adscrita a la Secretaría de Industria y Comercio (SIC); esta medida se implementará con el apoyo del Programa Nacional de Competitividad.

14. **Desarrollo de capacidades nacionales en negociaciones comerciales en agricultura** *(medida multisectorial):* Consolidar la Unidad de Comercio Agrícola para que genere el soporte técnico y analítico en materia de comercio agrícola al Ministro de Agricultura y Ganadería, al Gabinete Agroalimentario Nacional, a la Dirección de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG) y Organizaciones Gremiales del sector privado. Ver el numeral 7.3.2.1 del Capítulo 7.

5.1.1.2 Mejoramiento de la sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos

Esta política constituye una prioridad en la estrategia sectorial, por lo tanto su fortalecimiento es una condición indispensable para avanzar en el reto de la calidad. En este contexto, SENASA será responsable por la concreción de las siguientes medidas.

15. **Fortalecimiento en la aplicación de las medidas emitidas en la Ley Fitozoosanitaria**, Decreto Nº 157-94 *(medida sectorial)*: A pesar de su carácter vinculante, su aplicación carece de suficientes mecanismos de divulgación. En tanto no se produzca la reforma institucional, no se dispone de mecanismos formales de articulación entre la Dirección de SENASA y su clientela (representantes del sector privado y público, relacionados con la producción, procesamiento y comercialización de los productos agropecuarios, investigación, educación y extensión). Por esta razón, es necesario diseñar y aplicar los mecanismos que permitirán ejercer la obligatoriedad de dicha Ley. Entre otras áreas, ello pasa por incrementar los recursos para cumplir el análisis de riesgo de plagas y enfermedades y para desarrollar programas de calidad e inocuidad de alimentos.

16. **Promoción de una estrategia sanitaria nacional y centroamericana** *(medida sectorial)*: Se armonizará, en el más breve plazo, las leyes y reglamentos nacionales con las normas internacionales de la OMC, para lo cual se deberá:

    - Actualizar el marco legal, introduciendo los conceptos de trazabilidad y rastrabilidad en los procesos,
    - Acreditar laboratorios y personal técnico.

    Honduras promoverá en forma activa el mejoramiento de los estándares sanitarios de la región, buscando que las resoluciones y medidas adoptadas por el Honorable Comité Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (H-CIRSA) tengan un carácter vinculante.

17. **Negociación de nuevos acuerdos sanitarios** *(medida sectorial)*: La suscripción de acuerdos comerciales debe ser complementada con la negociación de acuerdos fito y zoosanitarios, para las diferentes categorías de productos. Como requisito fundamental para sortear las barreras sanitarias de los mercados de destino, y aprovechar efectivamente los espacios comerciales ganados. La adecuada materialización de estos acuerdos sanitarios supone un reforzamiento institucional de SENASA, pues la credibilidad internacional de este organismo es una condición fundamental para retener los mercados ganados y extender dichos avances hacia nuevos productos y nuevos mercados.

    En este contexto, se ampliarán los protocolos bilaterales de entendimiento técnico que Honduras tiene, así mismo se modernizará el régimen sanitario a través de la cooperación internacional (BCIE, BID, FAO, USFDA, USDA) entre otros. En este campo se tendrán cuatro proyectos para: (I) aseguramiento de la calidad; (II) análisis de riesgo; (III) sistemas de preinspección y (IV) capacitación en procedimientos de pasteurización. Estos proyectos permitirán la puesta a tono de la normativa sanitaria nacional a las necesidades de un régimen comercial más abierto y competitivo.

18. **Consolidación del Comité Nacional del Codex Alimentarius** *(medida multisectorial)*: Como instancia de coordinación entre la SAG y la Secretaría de Salud para el establecimiento de normas y estándares nacionales que clasifiquen y homologuen los productos y procesos hondureños de acuerdo a los estándares internacionales definidos por FAO y OMS.

19. **Agilización de la aprobación de la Ley de Semillas** *(medida sectorial)*: Es indispensable agilizar la aprobación de la Ley de Semillas por parte del Congreso Nacional, puesto que Honduras, como firmante de la Organización Mundial del

Comercio, debe cumplir con la Ley de Propiedad Intelectual. Actualmente, desde el 2000, el país está sujeto a sanciones por no contar con este marco legal; y, además, la economía del país se ve afectada, ya que se reducen las exportaciones de semillas en un rango del 5% al 15%.

20. **Ampliación de procedimientos de inspección y aprobación de plantas industriales y artesanales pecuarios y agrícolas para consumo interno y de exportación** *(medida sectorial):* Se implementarán procedimientos de evaluación y verificación sanitaria, tales como "buenas prácticas de manufactura", "establecimiento de estándares operacionales de sanitización", y "evaluación de peligros y puntos críticos de control". Además de verificar la calidad sanitaria mediante análisis de laboratorios. Revisar y validar Manuales HACCP, BPM, SSOP´s en rastros privados, embutidoras, procesadoras de aves, procesadoras de productos lácteos, plantas productoras de productos acuícolas. Inspeccionar plantas empacadoras y campos de producción de productos de origen vegetal. Toma de muestras de muestras de productos alimenticios en empacadoras y campos de producción a nivel nacional e internacional.

21. **Cumplimiento de condiciones fitosanitarias para el acceso a mercados exigentes** *(medida sectorial):* Desarrollo e implementación de procedimientos sanitarios y fitosanitarios para el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, basados en la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias hacia los mercados externos, así como, definir una estrategia que estimule la identificación de productos potencialmente comercializables, y la realización de todas las actividades que conlleva el acceso de un nuevo producto a diferentes mercados. Buscar mercados para líneas de nuevos productos y la preparación de documentación de soporte para el establecimiento de requisitos sanitarios y fitosanitarios.

5.1.2 Fomento productivo e integración de las cadenas agroalimentarias

En un contexto global altamente interconectado, la integración de los diversos procesos productivos se vuelve un requisito indispensable para lograr insertarse de manera ventajosa tanto en el mercado mundial, como en el nacional. Por lo tanto, la conformación de cadenas agroalimentarias para cada rubro del sector, significa un paso trascendental para fortalecer cada eslabón y lograr su transformación productiva y competitiva. Esto implica la formulación y ejecución de políticas y medidas en fomento de la innovación tecnológica, diversificación y valor agregado; educación y capacitación agroempresarial; financiamiento agrícola y rural, atracción de inversiones y manejo de riesgo; desarrollo de la infraestructura rural y riego; sostenibilidad de los recursos naturales; tenencia de la tierra: seguridad jurídica y equidad social.

5.1.2.1 Desarrollo de la innovación tecnológica, diversificación y valor agregado

Los retos de la competitividad internacional están estrechamente vinculados a los instrumentos de política macroeconómica, al desarrollo de la infraestructura y al marco institucional y legal en el cual se concreta la actividad económica. La mayoría de estos instrumentos están fuera del ámbito de responsabilidad del sector público agroalimentario, salvo los cuatro siguientes: (I) Innovación tecnológica; (II) Sanidad agropecuaria y la calidad comercial; (III) Promoción de exportaciones y el desarrollo de los mercados; y (IV) Capacidad empresarial. Estas áreas requieren una estrecha coordinación de objetivos y la posibilidad de compartir, en algunos casos, infraestructura física. Sin embargo, son funciones muy distintas en cuanto a los recursos humanos necesarios, las formas de financiamiento y las características de la gestión institucional; y en consecuencia, cada una

de ellas debe desempeñarse en ámbitos institucionales distintos. De allí, procede el fundamento institucional para que la SAG articule de manera separada sus dependencias de Servicios y las de Programas Nacionales.

22. **Integración del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Agroalimentaria, CONACTA** *(medida sectorial*): La búsqueda de la competitividad internacional dentro de la revolución tecnológica observada hoy en día en el campo de la agricultura, evidencia la importancia de la innovación como un instrumento central de las políticas públicas. La tecnología es la principal fuente del aumento de la productividad de los factores experimentados mundialmente durante las últimas décadas y será, en el marco de las nuevas preocupaciones sobre la conservación de los recursos naturales, el principal instrumento disponible para mantener una adecuada tasa de crecimiento de la producción de alimentos. Por lo tanto, esta es una de las principales áreas temáticas en las cuales se requiere una clara y activa política sectorial. En el pasado, el sector público concentró sus acciones en el financiamiento y ejecución de actividades de investigación y desarrollo tecnológico. En el futuro, estas políticas públicas, deberán considerar cuatro elementos centrales: (I) Promoción y financiamiento de la estructura física y humana; (II) Coordinación, promoción y financiamiento de actividades de investigación y generación de tecnología en áreas de interés prioritario; (III) Provisión de incentivos que faciliten y promuevan la utilización del conocimiento en el sistema productivo; y (IV) la articulación del país con los conocimientos tecnológicos a nivel internacional.

    Para lograr lo anterior se requiere de un espacio institucional, integrado por instituciones públicas de ciencia y tecnología, con entidades privadas y universidades, para que en conjunto coordinen la ejecución de la política científico-técnica en el campo agroalimentario. El CONACTA tendrá como su función central la articulación de las instituciones públicas y privadas vinculadas al quehacer tecnológico agrícola para atender las demandas de los mercados internos y externos y asegurar la disponibilidad de los recursos de financiamiento para el desarrollo de las actividades prioritarias. El CONACTA contará para el cumplimiento de su cometido con una Secretaría Técnica provista por la SAG, la cual será responsable por el apoyo técnico y administrativo para su funcionamiento, financiado por el Fondo de Desarrollo Tecnológico Agrícola, FONTEC, sobre el cual se amplía más adelante (medida 26).

23. **Formulación y ejecución de la primera etapa de un Plan Nacional de Desarrollo Tecnológico Agroalimentario** *(medida sectorial):* Bajo la responsabilidad del CONACTA y la coordinación de su Secretaría Técnica se formulará un Plan con el objetivo de racionalizar y potenciar los esfuerzos de las distintas entidades involucradas, estableciendo prioridades y estrategias para la acción, incluyendo tanto lo referido al desarrollo de tecnologías en el país como el acceso a tecnologías relevantes existentes en otros países. En este contexto, se establecerán alianzas y convenios con centros internacionales de investigación e innovación tecnológica, para la ejecución de las actividades de investigación, captura y transferencia tecnológica contenidas en el Plan Nacional. Dicho Plan se formulará para un período de cuatro años, sujeto a revisiones anuales y atenderá las demandas de los veinte rubros seleccionados por la MAH.

24. **Instalación del Centro Nacional de Innovación Tecnológica Agroalimentaria, CENITA** *(medida sectorial):* Como dependencia de la SAG, con responsabilidad principal en el desarrollo y consolidación de las capacidades científicas y tecnológicas requeridas para la implementación de la investigación estratégica de carácter público, particularmente aquella vinculada al mejoramiento de los rubros de la canasta básica y

el manejo y conservación de los recursos naturales del país. Para ello se realizará un diagnóstico de las estaciones experimentales existentes, determinando así su condición y necesidades actuales. Este estudio considerará la apertura o activación de centros experimentales y demostrativos en otras áreas del país que poseen un alto potencial agropecuario a largo plazo, y el cierre de centros en regiones donde no sean necesarios. Del mismo modo, el CENITA impulsará la ampliación y fortalecimiento de la red de laboratorios públicos en áreas esenciales, (tales como las de suelos, aguas, análisis foliar y genética, entre otros). Inicialmente, parte del financiamiento del CENITA provendrá de recursos que actualmente son operados por DICTA. Se contemplarála viabilidad de constituir un fondo dotal específicamente orientado a proveer estabilidad de financiamiento a las actividades nucleares básicas del CENITA.

25. **Institucionalización del Fondo de Desarrollo Tecnológico Agrícola, FONTEC** *(medida sectorial):* Este fondo, cuyo fundamento será el PROMOSTA, financiaría cuatro componentes del sistema de innovación tecnológica del país: (I) los gastos fijos asociados al mantenimiento de la base científica y los costos de administración correspondientes a ella (CENITA). Estos fondos deberán ser estables en el tiempo y garantizados en el largo plazo. Consecuentemente, el origen de estos fondos será el presupuesto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y a futuro, en algunos casos, los recursos podrán provenir parcialmente de un impuesto especial; (II) un segundo componente financiaría las investigaciones de carácter estratégico, dirigidos a producir bienes públicos con una escasa demanda efectiva en el mercado, pero que son necesarios para el desarrollo de la base científica del país. Los recursos serían de origen público, del presupuesto de la SAG o impuestos de afectación específica, pero podrían ser administrados por proyectos y programas específicos, seleccionados en forma competitiva; (III) un tercer Componente del Fondo, financiaría proyectos de innovación tecnológica requeridos por el sistema productivo del país (cadenas agroalimentarias). Estas investigaciones podrán ser financiadas por los propios usuarios o mediante recursos de afectación específica y su pertinencia deberá ser evaluada con la participación de los respectivos usuarios; (IV) un cuarto y último componente del fondo, estará orientado a fortalecer el sistema de proveedores para brindar servicios de asistencia técnica y capacitación agroempresarial. Ello se desarrollará bajo la reglamentación del fondo y bajo un esquema de coejecución, y según se establezca en los reglamentos correspondientes.

El PROMOSTA es el mecanismo a diseñar como brazo financiero del CENITA, con fines de disponer de la capacidad gerencial necesaria para ejecutar el Plan Tecnológico resuelto por el CONACTA.

26. **Realización de un estudio de Zonificación Agrícola** *(medida sectorial):* Su objetivo es analizar los actuales procesos regionales de especialización productiva e identificar las ventajas comparativas y competitivas de las distintas zonas en determinados rubros. Ello permitirá focalizar el apoyo público para desarrollar competitivamente las cadenas agroalimentarias allí focalizadas. Para realizar esta zonificación, se utilizarán diversos criterios tales como: oportunidades de mercado, ventajas competitivas de los rubros, condiciones agroclimáticas y desarrollo de la infraestructura. Este trabajo se alimentará de estudios anteriores (Informe de Desarrollo Humano 1998); propuestas elaboradas por el IICA en 1989; trabajos realizados por DICTA, así como estudios que hayan sido elaborados por las organizaciones no gubernamentales y asociadas dedicadas a la explotación agrícola y pecuaria, entre otros) y de estudios actuales, como el mapa de suelos realizado con la cooperación del Gobierno de Francia en la zona fronteriza entre

Honduras y El Salvador. Este estudio se desarrollará bajo la responsabilidad del PRONAGRO.

El estudio de zonificación agrícola cubrirá todo el país, priorizando, en una primera etapa, los principales Valles (Sula, León, Aguán, Comayagua, Guayape, Jamastrán, Choluteca, Agalta, Sensentí, Siria, Quimistán y Yeguare) y los principales Altiplanos del país (La Esperanza, Lepaterique, Siguatepeque, Tatumbla y otros alrededor de Tegucigalpa, Santa Elena y Llano Alegre).

27. **Realización de Estudios para la integración y fortalecimiento de las Cadenas Agroalimentarias** *(medida sectorial):* Para ello, bajo la responsabilidad de PRONAGRO y en coordinación con otros organismos especializados en desarrollo tecnológico y agroindustrial, tales como FHIA y Zamorano, se desarrollarán estudios de competitividad e integración de las principales cadenas. Dichos estudios considerarán, como punto de partida, las propuestas emanadas de las Comisiones por Rubro de la Mesa Agrícola Hondureña y harán un diagnóstico detallado de la situación de estas cadenas, para luego proponer estrategias y agendas de trabajo. Así mismo, a partir de un análisis de carácter organizacional (resolución de conflictos, representación de intereses, poder de negociación, entre otros) se efectuarán recomendaciones para agilizar la integración de las cadenas agroalimentarias y facilitar el proceso de fortalecimiento de las mismas.

28. **Desarrollo de cadenas agroalimentarias, forestales, de pesca y acuicultura** *(medida sectorial):* Fortalecer las condiciones de competitividad de la agricultura de las cadenas por rubro en los valles y altiplanos mediante la organización de los productores en redes y cadenas agroalimentarias para la producción de productos agrícolas diversificados y con valor agregado. Con la participación de todos Actores involucrados en las Cadenas Agroalimentarias, bajo un enfoque de visión compartida que pretende la construcción de posiciones competitivas, a través de: Análisis de Competitividad de las Cadenas Agroalimentarias, identificando los principales circuitos de producción y estimando indicadores de productividad. Concertación entre los actores de la cadena, llegando a acuerdos entre los eslabones de la cadena, propiciando contratos, alianzas y otros. Integración de la Agenda de Competitividad por producto, estableciendo acuerdos entre la cadena para mejorar la competitividad. Negociación de Políticas entre el sector privado y el sector publico, para la consolidación de las posiciones competitivas. A través de la integración de Comités de Cadenas con un secretara técnico por rubro que se encargue de coordinar entre todos los eslabones las actividades determinadas como prioritarias

29. **Desarrollo de Centro de Agronegocios** *(medida sectorial):* Será un centro de agro negocios de segundo piso, que prestará servicio a los centros de agro negocios que están operando actualmente y promueve el desarrollo de nuevos centros. Entre los servicios que proporciona están: mantener al día bases de datos para informar acerca de mercados, redes de otros centros nacionales e internacionales, proveedores de sevicias, fuentes financieras y procedimientos de acceso. Crear una red Hondureña de centros de agro negocios. Asesorar legalmente a los centros de agro negocios o incluso a cadena que presenten requerimientos de este tipo. Brindar capacitación a los centros actuales, a los nuevos y a los técnicos y profesionales relacionados.

5.1.2.2 Educación Agrícola, Capacitación y Desarrollo Agroempresarial

En cuanto al elevado porcentaje de población analfabeta y/o de bajo nivel de escolaridad en el país y sobre todo en el sector rural, se suman atrasos en materia de formación técnica de la fuerza de trabajo, debido a que se cuenta con una oferta de capacitación agrícola atomizada y desvinculada de los requerimientos del mercado y de la realidad local.

La formación del recurso humano en el campo, requiere ser formal y funcional, a fin de potenciar el aprendizaje y uso de los resultados e información de la generación y transferencia de la tecnología agrícola para el mejoramiento de la productividad y rentabilidad. La capacidad de la gestión agroempresarial, en especial de los pequeños productores, es otra demanda que exige que estos aspectos sean contenidos básicos de los programas de capacitación.

Para abordar este problema y lograr la coordinación y articulación de las actividades educativas del sector, se ejecutarán las siguientes medidas:

30. **Consolidación del Servicio de Educación Agrícola, Capacitación y Desarrollo Agroempresarial, SEDUCA** *(medida sectorial):* Será un servicio encargado de ejecutar esta política y con una secuencia lógica de acciones educativas orientadas a la formación del recurso humano necesario para el desarrollo de las cadenas agroalimentarias, dentro de un enfoque sistémico que articula, norma, coordina, impulsa y apoya los componentes educativos de carácter institucional e interinstitucional, formal y no formal, relacionadas con el sector agroalimentario, bajo el principio de co-inversión.

    SEDUCA trabajará en tres líneas: (I) coordinación con el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación para definir las prioridades, acciones, curricula y pensum en materia de educación formal media, superior y rural; (II) política y plan de capacitación en materia agroalimentaria (generación y transferencia de tecnología), con especial énfasis en la juventud rural; (III) política y plan de capacitación en materia agroempresarial.

31. **Transversalizar en todos los niveles y componentes de la estrategia de desarrollo del sector agroalimentario la educación agrícola, la capacitación y el desarrollo agroempresarial** (*medida multisectorial*)*:* Para alcanzar esta medida SEDUCA dictará las normas y supervisará la elaboración de los planes de capacitación necesarios, en el tiempo para facilitar el acceso de los productores a los conocimientos adecuados para alcanzar el despegue económico y el desarrollo.

32. **Incorporar a la juventud rural en los programas de educación y capacitación agroalimentaria** (*medida multisectorial*)*:* A través de una Alianza Estratégica con la Secretaría de Educación, se diseñará una educación diferenciada para el campo que llevaría a un cambio en la gestión escolar, apoyado con programas especiales de capacitación en los lugares de trabajo (en servicios o aprender-haciendo).

33. **Fortalecer las capacidades locales de provisión de servicios profesionales privados de generación y transferencia de tecnología y capacitación agroalimentaria** (*medida sectorial):* Elaborar los instrumentos necesarios con el fin de fomentar un sistema de provisión de servicios profesionales privados locales para la generación, transferencia, captura y aplicación de tecnología adecuada al rubro y a la comunidad.

34. **Establecimiento de vínculos permanentes entre los distintos actores de la educación y capacitación** *(medida multisectorial):* Creación de foros de discusión sobre la orientación de la educación agroalimentaria y del medio rural, en los cuales se tome en consideración la demanda de los diferentes actores de las cadenas agroalimentarias y del medio rural sobre el perfil profesional requerido, propiciando adecuaciones curriculares en las diferentes disciplinas y cursos para la incorporación de la visión ampliada de la agricultura.

35. **Capacitación técnica a mandos intermedios en el proceso productivo** *(medida sectorial):* Con la ejecución de esta medida se ampliará la cobertura de los sistemas de capacitación laboral agroalimentaria para los actores responsables de dirigir explotaciones productivas, especialmente a los mandos intermedios, mayordomos, capataces o jefes de fincas. Así como, mejorar las instalaciones físicas y equipamiento de los laboratorios de las fincas demostrativas, necesarias para las Escuelas de Mandos Intermedios.

5.1.2.3 Financiamiento agrícola y rural, atracción de inversiones y manejo de riesgos

El financiamiento constituye uno de los elementos esenciales para llevar adelante el proceso de modernización del sector y constituye uno de los temas resaltados en las discusiones de las 20 mesas de consulta por rubros de la MAH. En este marco, dada la relevancia que tiene la problemática del sobreendeudamiento, se han impulsado las siguientes medidas:

36. **Resolución del problema de sobrendeudamiento** *(medida multisectorial)*: Durante el primer trimestre del año 2003, la SAG promovió la adopción de medidas que aporten soluciones viables al problema de sobrendeudamiento, en articulación con otras entidades y actores involucrados en el agro nacional. Para tal efecto, se buscó, a través de un proyecto de ley *ad hoc*, consolidar los anteriores decretos que en otros momentos se emitieron para solucionar este problema. Se espera que, con los mecanismos adoptados, se contribuya a disminuir los saldos adeudados por los agricultores y al resguardo de los recursos públicos, que son escasos.

    La anterior medida debe visualizarse como una acción a muy corto plazo, ya que será necesario diseñar una política agrícola de financiamiento a mediano y largo plazo, que permita resolver estos graves problemas de que enfrenta el sector productivo. Buscando una concertación de esfuerzos entre el sector público y privado, la SAG establecerá una estrecha articulación con BANADESA, FONAPROVI, Secretaría de Finanzas, CNBS, Banco Central y Gabinete Económico, para impulsar, a través del Gabinete Agroalimentario (cuya estructura se propone más adelante), la adopción de varias medidas de política, que se refieren a continuación.

37. **Fortalecimiento del sistema estatal de financiamiento** *(medida multisectorial)***:** Con el apoyo de organismos internacionales, se evaluará la situación financiera, operativa y legal de FONAPROVI, BANADESA y PRONADERS; en función de ello, se desarrollarán los mecanismos necesarios para coordinar acciones; incrementar su eficiencia y eficacia; se tornen más ágiles; reduzcan sus costos de operación y puedan incrementar su cobertura, focalizando los recursos hacia los agricultores y agricultoras del mundo campesino. En este contexto, se incentivará la incorporación de esquemas tecnológicos más efectivos para canalizar los recursos financieros, como por ejemplo el "*credit scoring"* y sus variantes, estableciendo formatos estándares que permitan que aquellos prestatarios que llenen los mismos requisitos sean sujetos de crédito con un análisis que utilice menos tiempo de las instituciones. Ello permitirá reducir los costos de transacción

para los prestatarios y para los bancos, en lugar de manejar las solicitudes de crédito normales.

Por último, la SAG, BANADESA y FONAPROVI, diseñarán e implementarán mecanismos para difundir las diversas líneas de financiamiento con sus condiciones entre los/as productores/as.

38. **Diseño de una estrategia y de los mecanismos para ampliar y fortalecer el sistema no tradicional de financiamiento rural** *(medida multisectorial)*: El Gobierno realizará un esfuerzo para convocar y concertar a los principales oferentes de servicios financieros, con la perspectiva de desarrollar un mercado financiero a nivel rural; ello requiere del concurso de todos aquellos actores que hayan alcanzado una cierta institucionalidad, considerando los distintos segmentos de mercado donde cada uno puede encontrar "nichos" para actuar con mayor dinamismo. Entre estos actores se destacan:

- Los Bancos, que pueden ampliar sus servicios hacia el sector rural en las áreas del comercio, los servicios y otros negocios rurales generadores de empleo e ingresos. Para el financiamiento de la producción, se pueden obtener mecanismos de intermediación a través de otros actores.
- Las Organizaciones Privadas de Desarrollo Financiero (OPDF) que se concentran en el mercado de microempresas urbanas, el cual se empieza a saturar, deben buscar los mercados rurales como condición de sobrevivencia. Allí pueden identificar nuevas oportunidades, concentrándose en negocios no necesariamente orientados a la producción agropecuaria.
- Las cooperativas de ahorro y crédito son un poderoso actor del actual sistema de financiamiento rural, pero deben ajustar sus estructuras, gobierno y estrategias para darse un nuevo impulso y expandir sus servicios hacia nuevas oportunidades de negocio en áreas rurales.
- Las Cajas Rurales y Bancos Comunales, pueden actuar como minoristas del servicio que ofrecen los Bancos Comerciales, Cooperativas y los OPDF en sus regiones y municipios.
- Por último, se debe considerar también el papel que juegan los pequeños comerciantes, acopiadores o prestamistas informales en la prestación de servicios financieros rurales. Los bancos, cooperativas y OPDF's, con la tecnología crediticia adecuada, podrían hacer de ellos una especie de agentes minoristas de sus créditos, hasta donde la calificación de su riesgo lo permita.

Para efectuar todo lo anterior, se ajustará el marco reglamentario e institucional, de manera que se aseguren las transacciones crediticias mediante la regulación de la Ley de Prenda Agraria e Industrial, así como la reglamentación vigente en el Código Mercantil o de Comercio para permitir la libre negociación de los certificados emitidos por Almacenes de Depósito. Para este efecto, se solicitará el apoyo de organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el BID, quienes pueden brindar la asistencia técnica en el diseño, validación y puesta en marcha de un esquema de financiamiento integral rural que incluya el seguro agrícola y la adecuación la Ley de Cajas Rurales de 1993.

Adicionalmente, se implementarán mecanismos que protejan los aportes de los accionistas y depositantes, a través de una supervisión de las operaciones crediticias que garanticen la sanidad del sistema financiero. Se promoverán nuevas formas crediticias que permitan que los pequeños agricultores y agricultoras puedan acceder a

financiamientos para el desarrollo de proyectos, con montos suficientes para asegurar inversiones que lleven a una efectiva reactivación y transformación productiva. En este contexto, FONADERS es un factor importante en esta iniciativa, por cuanto ya dispone del Sistema de Financiamiento Alternativo Rural (SIFAR), el cual está constituido por organizaciones que prestan servicios de ahorro y crédito a personas naturales y jurídicas, con el objeto que éstas mejoren sus ingresos mediante el incremento de sus producciones.

39. **Formulación de mecanismos para reducir las tasas de interés** *(medida multisectorial)*: En tanto se establecen las medidas macroeconómicas y se modifican las condiciones estructurales que influyen en el nivel de las tasas de interés, se formularán esquemas que permitan la reducción de las tasas de interés en general y particularmente para la agricultura. Para ello, se analizarán las fuentes de recursos y los costos de intermediación de FONAPROVI a efecto de reducir las tasas de interés de redescuento. Se estudiará además, el impacto de los subsidios a las tasas de interés y se reorientarán los subsidios de forma que estimulen directamente la producción y la productividad agrícola.

40. **Diseño de mecanismos para facilitar la constitución de garantías complementarias** *(medida multisectorial)*: Dentro de esta iniciativa se destacan el seguro agrícola y el FONGAC. Se revisará además toda la legislación que tenga que ver con el tema financiero procurando aumentar los niveles de competencia y la liquidez del sector financiero nacional. En este sentido, se consolidarán los mecanismos e instrumentos que permitan reducir el riesgo crediticio. En cuanto al FONGAC, se revisará su marco legal y/o reglamentación. Adicionalmente, se fortalecerán, ampliarán y agilizarán sus operaciones, y sus recursos se utilizarán exclusivamente para propósitos de garantía. Estos esquemas junto con la reducción de riesgos, posibilitarán un mayor acceso al financiamiento.

41. **Ampliación del seguro agrícola** *(medida sectorial)*: Este instrumento es de fundamental importancia para reducir la exposición de los agricultores y agricultoras a los riesgos climáticos, que son frecuentes en Honduras. Su implementación se desarrolla con éxito desde el 2001. En tres años de funcionamiento se han colocado 6.000 pólizas a través de una compañía privada de seguros. Esta es una rápida velocidad de colocación en comparación con otros países, lo que refleja el interés que el seguro tiene para los agricultores. Para la consolidación de este instrumento es de vital importancia ampliar su cobertura a todos los rubros y zonas geográficas del país, para lograr una mejor distribución de los riesgos, teniéndose previsto alcanzar 50.000ha. aseguradas en el 2005. También se promoverá la participación de otras compañías de seguros en la administración de este instrumento.

    Con el objeto de aumentar la cobertura de este instrumento, se subsidiará hasta en un 50% la prima de los seguros agrícolas, de conformidad con cultivos y zonas priorizadas y otorgándoles un tratamiento de mayor privilegio a los productores y productoras del sector campesino. La definición de estas prioridades se efectuará en forma concertada con los productores. Se dará seguimiento al desempeño de los rubros apoyados, para determinar, en cada caso, cuándo se eliminará el subsidio, proceso que podrá ser progresivo.

42. **Diseño de una estrategia para atraer inversiones hacia el sector** *(medida multisectorial)*: Se fortalecerá el trabajo realizado por FIDE, y en este contexto la SAG, en estrecha articulación con esta institución, impulsará mecanismos que permitan replicar en el sector agroalimentario, el exitoso modelo aplicado en el país con las maquilas. Debe señalarse el beneficioso efecto de irradiación tecnológica de la inversión extranjera en la actividad agrícola, silvícola y pesquera, como lo demuestran diferentes experiencias internacionales.

43. **Reorganizar y Fortalecer el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, BANADESA** *(medida sectorial*): Se gestionará ante el Congreso Nacional la actualización de la Ley de BANADESA con el objetivo de fortalecer su organización para transformarla en una institución estable, rentable y financieramente sana, a fin de que cumpla su función de otorgar financiamiento al sector agrícola y seguir así apoyando a los pequeños y medianos productores con una mayor cobertura y eficiencia.

44. **Fortalecimiento financiero de FONAPROVI/BANADESA** *(medida sectorial):* Para mejorar e incrementar los ingresos familiares se beneficiaran con créditos bajo condiciones favorables a los productores campesinos de las zonas de los valles del Aguán, Comayagua, Choluteca y el Altiplano de La Esperanza, por lo que se fortalecerá FONAPROVI/BANADESA con la creación de un fondos especial de financiamiento para apoyar el Programa de Modernización de la Agricultura Campesina (PRODECAM). Durante los primeros años este fondo financiará a 7000 productores.

45. **Fondo Nacional para el Desarrollo Agroalimentario y Rural** *(medida multisectorial):* Para atender los programas, servicios, proyectos y unidades de la SAG en todo el territorio nacional, se contará con un mecanismoa más agril y eficiente para asignar recursos, lo que ayudará a aumentar los ingresos de los productores en el campo. Para obtener tal fin, se integrará el Fondo Nacional para el Desarrollo Agroalimentario y Rural con el aporte de recursos del Gobierno y la Comunidad Internacional, para cubrir la demanda de los cuatro programas y servicios nacionales. Ver el literal c. Numeral 7.3.3.2 del capítulo 7.

46. **Fondo de Reconversión y Modernización Productiva** *(medida multisectorial):* Para que las micro, pequeñas y medianas empresas agroalimentarias en todo el territorio nacional obtengan recursos se fortalecerá el Fondo de Reconversión y modernizacion productiva con el aporte de recursos del Fondo del Milenio. Ver también el literal b., 7.3.3.1 del capítulo 7.

47. **Fondo Dotal para el INFOAGRO** *(medida sectorial):* Se creará un mecanismo administrativo-financiero para institucionalizar los Servicios de Información Agrícola en la SAG, con el fin de incrementar los ingresos de los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias al acceder a información de mercados, precios, tiempos, variedad de productos actualizada y oportuna de manera permanente, en todo el territorio nacional.

5.1.2.4 Desarrollo de infraestructura rural y de riego

a. Riego y otras infraestructuras productivas

Partiendo de la importancia del riego y otras inversiones productivas en la transformación del sector agroalimentario, se adoptarán estas medidas:

48. **Diseño e instalación del Servicio Nacional de Infraestructura Rural y Riego (SENINFRA)** *(medida sectorial)*: Este nuevo Servicio, organizado a partir de la transformación de la actual Dirección General de Riego y Drenaje, tendrá una función de orientación, coordinación y programación de las acciones en materia de riego e infraestructura rural. Además, tendrá bajo su responsabilidad coordinar a través de alianzas estratégicas, las obras de infraestructura rural que se requieren para el desarrollo integrado de las zonas rurales en aspectos tales como: silos, cuartos fríos, caminos de acceso, agua, comunicaciones, electricidad rural y otros.

49. **Formulación de un Plan Nacional de Riego y Drenaje** *(medida sectorial):* Se desarrollará un instrumento que permita orientar en el corto, mediano y largo plazo (2004-2021), el desarrollo armónico y sostenido de la agricultura bajo riego, las superficies y localización de las tierras que se incorporarán al riego, tipos de obras y técnicas, al uso y manejo del recurso agua, entre otros; con lo cual se mejorará el nivel de empleo, ingresos y el bienestar de la población que se dedica a actividades agrícolas. Además se realizará un inventario cuantitativo y cualitativo de la disponibilidad de agua superficial y subterránea a nivel nacional.

50. **Ampliación de áreas bajo riego y Rehabilitación de importantes distritos de riego** *(medida multisectorial):* Instalar sistemas de riego y drenaje para desarrollar y transformar el sector agrícola nacional, mediante el uso racional y sostenible del recurso agua en el corto y mediano plazo, y se rehabilitarán los distritos de riego de San Juan de Flores, Selguapa y San Sebastián; se concluirán los proyectos de riego del Valle de Quimistán y se iniciará el Proyecto del Valle de Jamastrán. Con ello se pretende incrementar los ingresos familiares de los productores por medio del aumento de la producción, productividad y exportaciones, a los micro, pequeños y medianos productores agrícolas ubicados en los valles y laderas.

51. **Diseño de un Sistema de Incentivos a las Inversiones Privadas** *(medida sectorial)***:** La SAG, a través del nuevo Servicio Nacional de Infraestructura Rural (SENINFRA) y de los fondos asociados (RERURAL y FONRIEGO), incentivará la ejecución de inversiones privadas en esta materia (infraestructura y equipamientos en las fincas, pequeñas obras de riego, centros de acopio, procesamiento y transformación y otros) mediante el otorgamiento de subsidios a las inversiones. Estos fondos operarán bajo la responsabilidad de PRONAGRO.

    Vinculado al sistema de incentivos, se establecerán mecanismos, a través del SENINFRA, para ampliar y calificar la cartera de proveedores asociados al fomento del riego, tanto en el ámbito del diseño como de la construcción de obras de riego.

b. Infraestructura rural

Con el objeto de acelerar y racionalizar el proceso de inversión pública en materia de infraestructura rural, la SAG impulsará bajo SENINFRA, las siguientes medidas:

52. **Consolidación de una instancia de coordinación para la infraestructura de responsabilidad pública** *(medida multisectorial):* Esta área considera la red vial, agua potable, electrificación, telecomunicaciones, conectividad digital, puertos, servicios de salud, educación, entre otros. Se requiere de una gran coordinación interinstitucional con los organismos correspondientes (Fondo Vial, ENEE, SANAA, FHIS, HONDUTEL, AFE, Municipalidades, SOPTRAVI, INA y otras afines), con el objeto de priorizar las inversiones rurales, en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial que potencien el

desarrollo de zonas agrícolas del país. En este contexto, se dará prioridad a la ejecución (por parte de SOPTRAVI), de obras de protección contra inundaciones (dragado de ríos y canales y bordos) y sistemas de drenaje para proteger las áreas destinadas a los cultivos de plátano, palma, arroz, caña y banano en el litoral Atlántico. También se promoverá la realización de inversiones en la red vial, electrificación, conectividad digital en las zonas rurales priorizadas por el gobierno, mediante el incremento de recursos financieros administrados por proyectos multisectoriales, como RERURAL. Siguiendo las recientes directrices del Gabinete Social, estos proyectos establecerán convenios con las instituciones correspondientes, para que éstas se hagan cargo de la ejecución de dichas inversiones.

5.1.2.5 Sostenibilidad de los recursos naturales

La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) es el organismo público responsable de la protección ambiental del país, a través de la aplicación de la Ley General del Ambiente y por medio de la educación y capacitación ambiental de la ciudadanía. La calidad de su accionar tiene repercusiones directas sobre los procesos de producción agroalimentaria, pues los recursos naturales son insumos para la producción y sustentan el bienestar y la salud de la población del país. Por otra parte, las relaciones comerciales internacionales toman cada vez más en cuenta la reputación y el desempeño ambiental de los países.

A través de la aplicación de la Ley Forestal y de la Ley para la Modernización de Sector Agrícola, la Administración Forestal del Estado (AFE) tiene la responsabilidad de garantizar la conservación y sostenibilidad de los bosques públicos, privados y ejidales, asegurando su perpetuidad mediante el manejo racional y sostenible de las áreas productivas y de protección acorde con la participación efectiva e interés responsable de la sociedad.

En este contexto, la SAG impulsará, a través del Gabinete Agroalimentario y mediante una estrecha articulación con la SERNA y la AFE, la adopción de las siguientes medidas de políticas:

53. **Revisión de la normativa ambiental** *(medida multisectorial):* La SERNA revisará la Ley General del Ambiente y su Reglamento, para que sea compatible con los actuales requerimientos del desarrollo agroalimentario y de la protección ambiental. En este contexto y de acuerdo a la Ley, se hará efectivo el otorgamiento de incentivos para mejorar la tecnología de las empresas cuyas actividades sean susceptibles de alterar o deteriorar el ambiente y los recursos naturales. También se promoverá un nuevo papel de las municipalidades en materia ambiental, de protección de los recursos naturales y de biodiversidad; mientras que las auditorías se practicarán en el marco de la Ley, sus reglamentos y normas técnicas.

54. **Diseño y puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Manejo Integrado de Cuencas Hidrográficas, ENAMICH** *(medida multisectorial)*: Esta medida será ejecutada bajo la coordinación de la SERNA y con una amplia participación de la SAG, AFE, ESNACIFOR, SANAA, ENEE y de otros actores involucrados. Su principal objetivo es recuperar las áreas degradadas, proteger aquellas susceptibles de degradación y asegurar la producción de agua destinada para consumo humano, riego y otros usos y coordinar el manejo de cuencas con la participación de los beneficiarios, para incremento de los ingresos de la población rural que tiene acceso a los sistemas de irrigación mediante la mejora en la disponibilidad hídrica y mejorar el bienestar de la población mediante el incremento del caudal de la fuente de agua.

55. **Inicio del Proyecto de Bosques y Productividad Rural (PBPR), que en su primera etapa se denominó PAAR** en los Departamentos de Yoro, Olancho y Francisco Morazán *(medida sectorial):* Este Proyecto, dependiente de la SAG, tiene como objetivo central en su Componente de Manejo de los Recursos Naturales, reducir la pobreza rural mediante incrementos sostenibles de la producción y productividad del sector agroalimentario y revertir el proceso de deterioro de los recursos naturales. Es decir que su, su ampliación contribuirá a fortalecer las experiencias que han tenido éxito para armonizar el desarrollo productivo, la reducción de la pobreza y la protección de los recursos naturales.

56. **Ejecución de la Estrategia Nacional de Protección Forestal 2003-2015** *(medida sectorial)*: Esta medida se adoptará con el apoyo de la cooperación internacional, estableciendo zonas de desarrollo forestal sostenible a través de programas multifases; por medio de PROBOSQUE, con financiamiento del BID, se invertirán recursos para que a partir del año 2004, se financie la 1ª. fase del Proyecto, con lo cual se protegerán los bosques nacionales contra incendios, plagas y enfermedades forestales, y se beneficiarán a las poblaciones propietarias de bosques y población que habita en los bosques.

57. **Diseño de una estrategia para desarrollar Programas de Turismo Rural** *(medida multisectorial)*: La SAG, en coordinación con la SERNA, el Instituto Hondureño de Turismo y el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), formularán estrategias regionales de desarrollo turístico (turismo rural, ecoturismo, turismo alternativo y otros) e incorporará el componente turismo en los proyectos y programas pertinentes. También se creará la Comisión para el Fomento del Turismo Rural, integrada por diversos organismos vinculados a este tema (Instituto Hondureño de Turismo, la Secretaría de Cultura, Arte y Deportes, el Instituto Hondureño de Antropología, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, Organizaciones no gubernamentales internacionales y Organismos de cooperación externa). Además se realizarán los estudios de los Proyectos Ruta Lenca, Circuito Turístico Colosuca, Valle de Copán.

58. **Diseño de un sistema de incentivos al establecimiento de Acuerdos de Producción Limpia** *(medida sectorial*): Esta medida está dirigida hacia el segmento empresarial que debe enfrentar problemas ambientales (fundamentalmente residuos industriales), como requisito para poder exportar. Dichos Acuerdos considerarán un aporte propio y un cofinanciamiento del gobierno y de la cooperación internacional.

59. **Diseño y puesta en marcha de un Programa de Reforestación Nacional** *(medida sectorial):* Hacer obligatoria la plantación inmediata de 400 árboles por hectárea en las áreas intervenidas con aprovechamientos forestales comerciales y no comerciales. Para financiar este programa, la SAG emitirá un Acuerdo Presidencial para que en todos los proyectos agrícolas y ganaderos se invierta un porcentaje mínimo del 10% en reforestación.

60. **Creación de un Fondo Rotatorio Reembolsable para resineros o micro empresarios** *(medida sectorial):* Asignar recursos del Proyecto PRONADEL, como fondo rotatorio reembolsable para financiar los planes de manejo en áreas de resinación, la instalación de materiales de resinación, capacitación y asistencia técnica. Para lo cual se contará con los servicios de una organización especializada en manejo de fondos y asistencia técnica.

61. **Crear y Operativizar la Guardia Forestal/Policía Forestal** *(medida multisectorial)*: Esta medida hará efectiva lo dispuesto en los artículos 7 y 8 del Decreto No.85-71 de la Ley Forestal, para salvaguardar las áreas declaradas legalmente como protegidas y los bosques nacionales; además, se regulará la importación, registro y uso de las motosierras y se establecerán horarios de transporte de productos forestales, madera en rollo.

62. **Incorporación de la población en el manejo de los recursos forestales y en la obtención de beneficios a través de la figura de Contratos a Largo Plazo** *(medida multisectorial):* En la administración de los bosques nacionales y ejidales, y en las áreas protegidas (comanejo), se introducirá la figura de Contratos a Largo Plazo, para lo cual se deberá reformar el Artículo 74 del Decreto 31-92.

63. **Establecimiento de condiciones para el fomento de inversiones** *(medida sectorial):* Se establecerán las condiciones legales, técnicas y administrativas para que el aprovechamiento potencial del recurso forestal estimule la inversión y competitividad en las actividades de producción, industrialización y comercialización.

64. **Ordenamiento territorial de las áreas forestales** *(medida sectorial):* Se procederá a ordenar territorialmente las áreas forestales nacionales para determinar y regular su uso, el estado de ocupación y regularización de los derechos de los ocupantes para facilitar el manejo de los recursos forestales.

65. **Promover las plantaciones dendroenergéticas para garantizar la sostenibilidad del recurso forestal utilizado para la leña** *(medida multisectorial):* Se promoverán e incentivarán proyectos concretos de plantaciones dendroenergéticas para la producción y consumo de leña mediante la aplicación del Artículo 74 y 75 del Decreto 31-92, de la Ley de Modernización para el Desarrollo Agrícola. En este contexto, se utilizarán las experiencias y tecnologías desarrolladas por la COHDEFOR y otras instituciones.

66. **Revisión de la normativa agroforestal** *(medida sectorial):* La SAG y la AFE revisarán los Decretos 163-93 de la Ley de Incentivos, en lo referente a la asignación del capital semilla; el Art.19 del Acuerdo Presidencial No.1039-93 del Decreto No. 31-92 de la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola, en lo referente a reconocer como documentos de inversión los Certificados de Plantaciones; el Art. 10 del mismo Acuerdo, a fin de permitir la venta directa de toda la Corta Anual Permisible estimada en el Plan de Manejo de Bosques Nacionales ya asignados a las organizaciones del Sistema Social Forestal. También se reformará el Art. 41 del Acuerdo Presidencial sobre el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SINEIA), para considerar los Planes de Manejo Forestal, normados por la COHDEFOR, como documentos válidos para cumplir las normas ambientales tal como aparece en la Legislación Forestal vigente.

67. **Diseño y puesta en marcha de un Plan de Reasignación de Recursos** *(medida sectorial)*: Los ingresos percibidos por la Administración Forestal del Estado deberán ser depositados en la Tesorería General de la República y reasignados de la manera siguiente: 40% para el Fondo de Manejo Forestal de los bosques intervenidos y 60% a las municipalidades para ser invertidos en obras sociales en las comunidades y el reconocimiento de derechos a los usuarios de los bosques nacionales, a cambio del compromiso de protección del bosque.

68. **Revisión de la Titulación de Tierras por parte del INA** *(medida multisectorial):* Suspender la titulación de tierras por parte del INA en las áreas legalmente protegidas y en los bosques nacionales bajo manejo forestal, en aplicación de la Ley de Reforma Agraria (Art. No.13), Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola (Art. No.48-70), Ley Forestal y la Ley General del Ambiente. Antes de continuar con la titulación, se deberá identificar, delimitar, demarcar y titular a favor del Estado, las tierras que deben quedar en el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable contenido en los artículos No. 25 al 41 del Decreto 85-71. Las tierras que queden fuera de este catálogo, podrán ser tituladas por el INA a particulares, con el compromiso de conservar el uso o cobertura forestal.

69. **Combatir el aprovechamiento ilegal de productos forestales** *(medida multisectorial):* Continuar y mantener de manera permanente las operaciones para combatir el aprovechamiento ilegal de productos forestales. Para fortalecer las acciones que actualmente se ejecutan, el Gobierno creará una Comisión Auditora de Planes de Manejo del Bosque, la que tendrá la facultad de realizar auditorías sociales a fin de velar que las normativas técnicas, planes de manejo y leyes forestales sean cumplidas por los usuarios de los productos forestales. La Comisión será conformada por la SAG, INA, COHDEFOR, SERNA, Ministerio de Seguridad, Procuraduría del Ambiente, Ministerio Público, Dirección de Catastro, Organizaciones ambientales, la Iglesia y sectores de la Sociedad.

70. **Manejo y protección efectiva de bosques latifoliados** *(medida sectorial)*: Con el propósito de mantener la cobertura actual de bosques latifoliados y lograr que los productos generados beneficien a las comunidades que viven en el mismo, se elaborarán y ejecutarán los planes de manejo forestal sostenible, tomando las medidas para frenar la expansión de la frontera agrícola, poniendo en práctica el concepto de uso múltiple o integral de todos los productos y especies del mismo con la participación activa de las comunidades, gobiernos locales, la industria de la transformación y la sociedad civil. En este sentido se continuará apoyando el Programa Centro de Uso y Promoción Forestal (CUPROFOR) y se gestionará nuevos proyectos con la cooperación internacional.

71. **Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, y Promover su Administración y Conservación:** *(medida multisectorial)*: Se elaborarán y ejecutarán planes de manejo forestal en las áreas protegidas y vida silvestre, con el fin de que éstas produzcan los bienes y servicios ambientales para los cuales fueron creadas, incluyendo el ecoturismo. En este sentido se coordinarán los esfuerzos de la AFE, SAG, SERNA, el Instituto Hondureño de Turismo, ENEE, SANAA, Juntas de Aguas y la sociedad civil.

72. **Ejecución de la Estrategia Nacional de Biodiversidad** *(medida multisectorial):* Con el fin de garantizar el uso y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y fomentar la conservación ***in situ*** de la diversidad biológica, mediante el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, públicas y privadas, que incorporen la participación ciudadana, así como, ***ex situ*** a efecto de investigar, valorar, acceder y aprovechar los recursos naturales a través del uso sostenible y promover la incorporación de la educación ambiental en los programas educativos dentro de los ámbitos formal, no formal e informal, en todos los niveles, para desarrollar una cultura que permita el uso sostenible de la diversidad biológica. Laborarán estrechamente la SAG, SERNA y todas aquellas instituciones relacionadas.

5.1.2.6 Acceso a la Tierra: seguridad jurídica y equidad social

Para diseñar y aplicar una Política Nacional de Tierras que permita resolver los problemas que actualmente generan situaciones de inequidad y también inseguridad sobre la tenencia, se requiere la articulación de esfuerzos entre los distintos actores institucionales del sector público, y las organizaciones campesinas y empresariales. En este contexto y dentro del Gabinete Agroalimentario, la SAG impulsará las siguientes medidas específicas, en estrecha coordinación con el la Secretaria de Gobernación y Justicia y el INA.

73. **Formulación y aprobación de la Política Nacional de Tierras** *(medida multisectorial):* Para solucionar los problemas de acceso y tenencia de la tierra e inseguridad jurídica se formulara y aprobará la Política Nacional de Tierras. Para ejecutarla se tendrá un plan que pondrá en marcha los servicios y sistemas de monitoreo de implementación de la política. La ejecución de la Ley permitirá otorgar seguridad jurídica a los propietarios de las tierras, campesinos y empresarios, y con ello generar, en el sector, las condiciones necesarias para realizar inversiones productivas en mayor escala.

74. **Integrar la Comisión Técnica Interagencial de Tierras** *(medida multisectorial):* La Comisión de Tierras, en el marco del Gabinete Agroalimentario, integrará la Comisión Técnica Interagencial de Tierras, con el objetivo de dar soporte técnico y analítico para la formulación de la Política Nacional de Tierras, con lo cual se dará respuesta, entre otros, a los planteamientos del sector agroalimentario.

75. **Formulación de medidas para incentivar un uso más intensivo de la tierra** *(medida multisectorial):* Bajo el esquema del Plan de Ejecución de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004-2021 y en concordancia con la Ley de Ordenamiento Territorial, recientemente aprobada por el Congreso Nacional, la SAG junto con el INA y la Secretaría de Gobernación y Justicia diseñarán medidas orientadas a vincular la Política de Tierras, el ordenamiento de su uso y la zonificación agrícola del país, en función de la transformación productiva del sector. Este esfuerzo se fundamenta en el hecho de que una proporción importante de la superficie de las explotaciones agropecuarias corresponde a tierras ociosas, incultas o subutilizadas. Para efectos de incorporarlas a un uso pleno, las medidas deberán contemplar:

- Oferta de estímulos fiscales a los inversionistas que incorporen nuevas áreas a la producción agrícola intensiva, dirigida a la agroexportación y a la sustitución de importaciones agrícolas. Dichos estímulos estarán condicionados por el cumplimiento de indicadores precisos, tales como generación de empleo, índices de productividad física, valor agregado y generación o ahorro de divisas.
- Focalización de las unidades de servicios, programas y proyectos del sector público agrícola, en aquellos productores o productoras e inversionistas interesados en intensificar y diversificar el uso de sus tierras.
- Establecimiento de la zonificación agrícola como uno de los criterios de asignación del financiamiento de las fuentes públicas, complementado con acciones de promoción orientadas a lograr una mayor participación del sistema financiero privado en dicho enfoque.
- Establecimiento de plazos, hasta de tres años, para la incorporación de las tierras ociosas o subutilizadas de los valles y altiplanos del país, al proceso productivo. Pasado este período, se procederá a establecer un gravamen no confiscatorio a la tierra agrícola ociosa o subutilizada, calculado sobre la base de su valor catastral; estas son medidas que requerirán reformas legales a la legislación vigente.

76. **Modernización del Registro de la Propiedad y Catastro de Tierras** *(medida multisectorial)*: Se fortalecerá el Sistema Integrado Nacional de Registro y Catastro (SINREC). Este sistema fue creado a partir del convenio suscrito entre la Corte Suprema de Justicia y la Presidencia de la República en mayo del 2002; dicho sistema se concibe como una etapa intermedia mientras se crea el Instituto Nacional de la Propiedad; el cual será el centro unificado de registro de la propiedad en sus diversas manifestaciones (propiedad inmueble, intelectual, etc.). El SINREC incorpora tecnología moderna, acceso de la información al público y el Folio Real como instrumento que garantiza la transparencia de la propiedad de la tierra. Para tal efecto, uno de los componentes del Proyecto PAAR se convierte en la Unidad Técnica del SINREC. Para el período 2003-2006, se espera alcanzar la meta del 62% de Registro Nacional, con lo cual, Honduras se convertirá en el país latinoamericano con mayor cobertura en el registro de la propiedad inmueble.

    De las 800.000 propiedades a regularizar en el período actual, se estima que el PAAR cubrirá 450.000 predios y los 350.000 predios restantes serán cubiertos por la Dirección Ejecutiva de Catastro (DEC) en coordinación con el PAAR. Los Departamentos prioritarios para levantar el registro y catastro son: Atlántida, Cortés, Colón, Francisco Morazán, Choluteca, El Paraíso e Islas de la Bahía, mientras que por su importancia socioeconómica serán cubiertos en su totalidad los valles de Sula, León, Aguán, Comayagua y Guayape.

77. **Ampliación del Programa de Titulación de Tierras** *(medida multisectorial)*: Durante el 2004 se gestionarán más recursos externos para fortalecer el Programa de Titulación de Tierras del INA, dando prioridad a la titulación de tierras nacionales a grupos campesinos y comunidades étnicas. En este contexto, el SINREC creará un proyecto especializado adscrito al INA, dedicado exclusivamente a la titulación masiva en el marco de las metas establecidas por el gobierno para la regularización de los derechos de propiedad sobre la tierra.

    En este proceso de titulación se espera alcanzar la meta de 40.000 títulos anuales y se continuará otorgando títulos de propiedad a mujeres productoras y a parejas, ya sean éstas de hecho o de derecho.

    En forma complementaria, se estudiarán e implementarán nuevos mecanismos que permitan simplificar y abaratar los costos de transacción en la regularización de los derechos de propiedad y se estudiará la posibilidad de subsidiar la titulación masiva a campesinos/as sin tierra y a minifundistas.

    Hacer más eficiente el papel del INA y sus instrumentos, reconociendo que el INA tiene un lugar estratégico para promover el mejor uso y la equidad social en la tierra, con base en leyes existentes y sus instrumentos. Se propone efectuar: (I) Negociaciones directas entre dueños de la tierra, grupos campesinos; mecanismos de mercado, y (II) Transferencias de tierras compradas por el Estado a grupos de agricultores bajo criterios transparentes e integrados para generar beneficios sostenibles, iniciando este proceso con el estudio que realiza el INA en el 2003.

78. **Creación de nuevas opciones de acceso a la tierra en el contexto del Plan de Agricultura Campesina** *(medida multisectorial):* Mediante el diseño y ejecución de una segunda etapa del Programa de Acceso a la Tierra Agrícola (PACTA), se ampliará su menú de modalidades y cobertura e incorporará la visión de las organizaciones campesinas, etnias y de mujeres rurales, para superar sus limitaciones actuales. En

este contexto, se revisarán con especial atención los mecanismos que garanticen la igualdad de derechos entre mujeres y hombres para acceder a este Programa.

PACTA es un proyecto piloto financiado por el Banco Mundial y asistido gerencialmente por FAO. Su propósito es proporcionar acceso a la tierra a familias rurales de hombres y mujeres, madres solteras sin o con poca tierra, apoyado por mecanismos del mercado y servicios técnicos; de financiamiento para la adquisición de la tierra por medio de la banca privada y para asegurar un desarrollo integrado y sostenible.

Opera en forma descentralizada, lo cual permite la interacción de los diversos agentes participantes: las instituciones financieras privadas, ONG, OPD, organizaciones de comunidad, municipios, iglesias y otros. Asimismo, está directamente vinculado a otras iniciativas complementarias para promover un impacto integrado y sostenible, entre las cuales se identifican: programas de conservación de suelos, agricultura orgánica, crédito rural, comercio y mercadeo de productos agrícolas, capacitación en temas de gestión empresarial, adopción de nuevas tecnologías y asistencia legal. El proyecto termina su fase piloto en diciembre del 2004, aunque se está considerando una extensión del proyecto piloto, el cual está sujeto a avances en los próximos meses, y así aprobar una ampliación de modalidades, y se ha previsto su continuidad como proyecto regular, incorporando las lecciones aprendidas para cubrir la mayor parte del país.

A la fecha, la cobertura del PACTA ha sido limitada, especialmente debido a la crisis financiera, donde hay restricciones en la participación de la banca privada en la adquisición de tierras. PACTA probará otras formas de acceso a la tierra mediante una mezcla de mecanismos de mercado y apoyo del Estado. Dichas opciones constituyen una medida de política a mediano plazo, siempre y cuando comprueben su éxito para resolver el problema de acceso a la tierra por parte de los campesinos y campesinas más pobres.

La ejecución de PACTA se está completando con otras iniciativas análogas, tales como el Proyecto de Tierra y Seguridad Alimentaria, apoyado por la Unión Europea, que todavía tiene un alcance limitado. Hay cobertura para mayor colaboración entre el PACTA y este programa como fuente de financiamiento. Asimismo, se requieren formas novedosas y sostenibles de financiamiento a largo plazo para la compra de tierras, entre las cuales se considerarán el financiamiento en moneda dura y la emisión de bonos del Estado para su colocación en la banca privada, a través de entidades de segundo piso como FONAPROVI. Por lo tanto, se evaluará la forma de operativizar la Ley del Fondo de Tierras (FONTIER), así como la posibilidad de obtener recursos financieros para este tipo de Programas. Se estudiará también la factibilidad de crear una fundación privada especializada, que actúe como un agente operador del mercado de tierras. Esta entidad podrá facilitar financiamiento para acceder de manera eficiente a la oferta de tierras, canalizando la demanda efectiva de tierras y prestando otros servicios que apunten al desarrollo del mercado de tierras y faciliten la inversión privada en el sector rural (avalúo, corretaje, estudio de proyectos de desarrollo, entre otros).

Para impulsar un PACTA expandido, se requiere la participación del Gobierno, de la cooperación internacional, del sector productor legalmente constituido, del sistema financiero y de otras entidades que estén interesadas en fortalecerla. El PACTA tiene un programa fuerte en el seguimiento para documentar logros y lecciones mas relevantes, con el fin de difundir las modalidades más exitosas.

79. **Continuación de los Programas de Forestería Comunitaria** *(medida multisectorial):* En coordinación con SERNA, COHDEFOR, MARENA y otras instituciones, se continuarán los Programas de Forestería Comunitaria administrados por el PAAR y el

Proyecto de Bosque y Productividad Rural (PBPR) propuesto en este contexto, se iniciará un programa de capacitación a las autoridades municipales, con el objeto de que éstas puedan ser el efecto multiplicador de dicho programa en las tierras ejidales.

Adicionalmente, se evaluará desde el punto de vista técnico y legal, la posibilidad de adjudicar tierras de vocación forestal y bosques nacionales a los ocupantes y usuarios que por ley les corresponde que posean contratos de arrendamiento y usufructo, regulados mediante planes de manejo y aprovechamiento sostenible. Esta opción es muy atractiva, porque incentiva el manejo sostenible de los bosques nacionales con impactos positivos en los ingresos y calidad de vida de las familias rurales. Este Programa es especialmente válido para los bosques de coníferas; sin embargo, en las selvas húmedas tropicales se requieren medidas especiales en los aspectos tecnológicos, sociales y ambientales para posibilitar un manejo sostenible de estos ecosistemas.

80. **Diseño de un Programa de Localización de Campesinos sin Tierra en Áreas Ocupadas** *(medida multisectorial)*: En tanto que las acciones de registro, catastro y titulación de tierras vayan avanzando, se aprovecharán eventuales espacios territoriales disponibles en áreas ocupadas, aplicando la legislación vigente para rescatar tierras de propiedad nacional. En este contexto, el Estado deberá proceder a ordenar el uso de ese territorio para adjudicar a campesinos y campesinas sin tierra aquellas áreas de uso agrícola disponibles que, previo estudio técnico, no perjudiquen los equilibrios ambientales. La adjudicación deberá responder a la titulación inmediata de las propiedades, al pago de la tierra según la forma establecida por la ley y a su puesta en producción por parte de los/as beneficiarios/as.

Por otra parte, sobre la base de un dictamen técnico, se indemnizará a los ocupantes actuales por las mejoras que hayan efectuado en las tierras rescatadas, condicionando que dichos recursos sean invertidos en la misma zona, e incorporando incentivos a la coinversión entre empresas agrícolas y campesinas para propiciar el desarrollo agroindustrial de los territorios. En cualquier caso, no se considerarán como mejoras la deforestación de las tierras ocupadas.

Asimismo, se estudiará la instalación en estas áreas de proyectos agroindustriales que califiquen como altamente necesarios para la economía nacional, tales como las plantaciones de palma aceitera, los cuales pagarían la tierra ocupada a precios de mercado.

81. **Ejecución de la Estrategia de Reordenamiento Territorial Rural** *(medida multisectorial):* La SAG conjuntamente con la Secretaría de Gobernación y Justicia, y sobre la base de la recién aprobada Ley de Ordenamiento Territorial establecerán los principios, normas y el marco administrativo de concertación y coordinación, para ejecutar la estrategia de reordenamiento territorial en el área rural, se elaborará un mapa de suelo y se elaborará el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), beneficiando la población rural en todo el territorio nacional y tendrá un impacto positivo sobre el nivel de ingresos, empleo e inversiones, al contar con el marco adecuado para el uso eficiente del territorio.

82. **Solución de conflictos agrarios** *(medida multisectorial):* Se harán más eficientes las capacidades de gestión pública, técnica y financiera para reducir gradualmente la mora relacionada con los conflictos agrarios a fin de garantizar los derechos de la propiedad, mejorar el acceso y uso sostenible de la tierra. Para tal fin se hará la gestion ante el gobierno y organismos internacionales para obtener los fondos necesarios y llevar a

cabo las acciones requeridas para resolver la problemática, con ello se generará un ambiente de estabilidad, paz y armonía, facilitando el ordenamiento territorial y la administración del mercado de tierras.

83. **Acceso a tierra para garantizar la equidad social** *(medida multisectorial):* El acceso a la tierra es un mecanismo de generación de ingresos y reducción de la pobreza en el medio rural, que se llevará a cabo utilizando la legalidad vigente y que será acompañada con la formulación y aprobación de la Política Nacional de Tierras y la Modernización del SINREC a fin de garantizar el aumento de patrimonio de los campesinos y productores. Con estas acciones se fomentarán las inversiones, mercado de tierras, acceso al crédito y seguros, mejoramiento de la competitividad, disminución de emigraciones del campo a la ciudad entre otros. Esta medida será ejecutada en coordinación de la SAG con el INA, Gobernación y Justicia

5.2 MEDIDAS A IMPLEMENTAR A PARTIR DEL 2007

A continuación se presenta el conjunto de medidas que deberán ser implementadas con posterioridad al período de la actual administración. Dentro de este conjunto, existen dos tipos de medidas: (I) aquellas que se inician en este período, tanto en su fase de diseño como de implementación; y (II) aquellas cuya fase de diseño se ha iniciado en el período 2004-2006, y que en este período se ponen en marcha. Señalaremos que en esta sección, no se han incluido aquellas medidas que estén en plena operación desde el período 2004-2006.

5.2.1 Competitividad y calidad

5.2.1.1 Desarrollo de mercados y negociaciones comerciales: fortaleciendo los mercados internos y estimulando las exportaciones

1. **Puesta en marcha de los Programas y medidas para el fortalecimiento del sistema de comercio interno** *(medida multisectorial):* A partir de los estudios realizados en la etapa anterior, se pondrá en operación el Programa de Silos Regionales y Centros de Acopio, el Programa de Mercados de Abastos y Cadenas de Cuartos Fríos, la administración de los Silos del IHMA con la participación del sector privado, y la puesta en operación de líneas de financiamiento para los procesos de comercialización.

2. **Puesta en marcha de la Bolsa de Productos Agropecuarios** *(medida multisectorial)*: Se apoyará el funcionamiento efectivo de este mecanismo, especialmente en los aspectos que permitan acceso a financiamiento y se harán los estudios para crear dentro de ella los mercados de futuro de productos agropecuarios. Con ello la Bolsa contribuirá a la reducción y administración del riesgo que asumen los productores y otros eslabones de las cadenas. Es importante formular una propuesta sólida para el financiamiento sostenible de la Bolsa, basados en el principio de financiamiento compartido.

3. **Apertura y consolidación de nuevos acuerdos comerciales** *(medida multisectorial):* Esta medida constituirá un trabajo permanente con el fin de continuar expandiendo las exportaciones y el comercio internacional. Se deberá explorar nuevos bloques comerciales, tales como Unión Europea y Asia, entre otros.

4. **Ampliación de las agregadurías agrícolas** *(medida multisectorial)*: Se abrirán nuevas oficinas, expandiendo la presencia hacia aquellos países donde se hayan consolidado

acuerdos, y hacia aquellos que son integrantes de los nuevos bloques comerciales que se vayan abriendo.

5. **Reducción de las tarifas portuarias y de los costos de flete** *(medida multisectorial)*: Conjuntamente con el sector privado, se impulsará la modernización de los principales puertos de embarque, con el objeto de reducir los tiempos de espera y las tarifas cobradas por el servicio. Se incentivará también una mayor competencia entre empresas navieras que transportan mercancías hacia el exterior, para disminuir los costos de flete.

5.2.1.2 Mejoramiento de la sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos

6. **Desarrollo de un Programa de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y de otros sellos de calidad** *(medida sectorial):* El Programa BPA debe ser aplicado en una primera etapa sólo en el sector hortofrutícola de exportación, centrando el trabajo en los sectores exportadores más avanzados. Otra área de trabajo es la promoción de la metodología "*Hazard Analysis and Critical Control Point"* (HACCP) en planteles industriales, priorizando su implementación en las industrias más avanzadas. Ambos sellos deberían ser certificados por SENASA, aún cuando su aplicación concreta es responsabilidad del sector privado. Más adelante debe considerarse el desarrollo de otros esquemas de certificación, asociados a productos orgánicos, transgénicos o con denominación de origen, así como la utilización de normas ambientales (ISO 9000, ISO 14000, ISO 1725) o estándares de manejo aplicados a la producción pesquera y/o forestal (FSC o sello Pan-europeo, en el caso de ésta última).

5.2.2 Fomento Productivo e integración de las cadenas agroalimentarias

7. **Consolidación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACTA** *(medida sectorial):* Como estrategia para articular las distintas entidades y actores vinculados a la generación y transferencia de tecnología.

5.2.2.2 Educación Agrícola, Capacitación y Desarrollo Agroempresarial

8. **Estructuración de un Fondo de Capacitación** *(medida sectorial):* SEDUCA administrará un Fondo de Capacitación, el cual será complementario con los recursos de capacitación manejados por los propios Programas y Proyectos. Este Fondo cofinanciará acciones de capacitación agrícola y agroempresarial, en el marco de las prioridades establecidas en los planes de capacitación formulados. En este sentido, se priorizará la inversión en la formación de recursos humanos en sectores estratégicos de las cadenas agroalimentarias. Así mismo, se evaluarán las competencias y necesidades de los demandantes de servicios de capacitación, con el objeto de optimizar la relación demanda-oferta.

   Agregado al Fondo de Capacitación, se fortalecerá un Sistema de Proveedores de Servicios de Capacitación y Asesoría Agroempresarial, el cual se concebirá como parte del Sistema de Proveedores de Servicios anexo al Fondo Tecnológico, y operará bajo los mismos principios. En este contexto, PROMOSTA, en estrecha coordinación con CENITA y SEDUCA, diseñará un sistema de certificación, supervisión y evaluación de los servicios prestados, con el objeto de asegurar la calidad de los mismos.

5.2.2.3 Financiamiento agrícola y rural, atracción de inversiones y manejo de riesgos

Esta fase considera la plena ejecución de aquellas medidas financieras más complejas, cuyas bases han sido concebidas durante el período 2004-2006, a través de estudios y consultas con los actores involucrados. Estas medidas han sido reseñadas en la sección anterior: (I) un sistema no tradicional de financiamiento rural; (II) los mecanismos para reducir las tasas de interés por medio de la promoción de mayor competencia entre los bancos, y permitiendo a los bancos cobrar tasas de interés que puedan cubrir sus costos de los préstamos; (III) los esquemas para constituir garantías complementarias; (IV) los esquemas para la atracción de inversiones hacia el sector.

Adicionalmente, durante el período 2007-2021 se contemplan las siguientes medidas orientadas a mejorar las condiciones de financiamiento del sector privado.

9. **Desarrollo de esquemas innovadores de servicios bancarios y no bancarios** *(medida multisectorial):* Para este efecto, se implementarán mecanismos tendentes a vincular, de mejor modo, al sector agrícola con el mercado de capitales, abriendo nuevas opciones de financiamiento a las entidades de intermediación financiera de corte tradicional. Por ejemplo, se analizará la posibilidad de utilizar el arrendamiento financiero para incrementar la actividad agrícola y pecuaria con la titulación con base a productos almacenados (granos), la utilización de intermediarios en la colocación de recursos crediticios (agroindustria, vendedores de insumos, etc.) y el estímulo al surgimiento de una entidad especializada en el sector.

10. **Diseño y puesta en operación de mecanismos para asignar recursos de financiamiento bajo criterios de zonificación** *(medida multisectorial):* La SAG, BANADESA y FONAPROVI, establecerán una estrecha articulación para concretar una política de crédito en función de una zonificación, que permitirá vincular los proyectos de negocio con el potencial óptimo de cada zona, bajo principios de capacitación a los agricultores para tomar la mejor decisión en el uso de la tierra. En este contexto, los recursos para nuevos financiamientos tanto a través de FONAPROVI como de BANADESA y cualquier fondo que garantice el Gobierno, sólo se suministrarán para aquellos rubros en zonas donde las condiciones agroecológicas permitan una producción y una productividad que pueda ser competitiva. Para tal fin se completarán los estudios correspondientes.

11. **Diseño y puesta en operación de mecanismos para conectar el sistema crediticio con otros sistemas de apoyo** *(medida multisectorial):* En forma complementaria, la SAG y las entidades financieras del sector público establecerán mecanismos para articular la entrega de créditos con los restantes servicios de apoyo a la producción, los cuales serán fortalecidos bajo la responsabilidad de la SAG. Todo ello contribuirá a garantizar el éxito de los proyectos a nivel de finca, sean éstos agrícolas, pecuarios, forestales o pesqueros. Asimismo, la SAG, en coordinación con las entidades financieras del sector público, colocará un énfasis particular en la capacitación a los/as productores/as en las áreas administrativo–financieras y de gestión de negocios. Este programa será ejecutado por instituciones especializadas en las materias especificadas y buscará promover la participación de las mujeres campesinas, potenciando y profesionalizando de esta manera su papel en la toma de decisiones y administración de los recursos financieros.

5.2.2.4 Desarrollo de la infraestructura rural, productiva y de riego

12. **Ejecución del Plan Nacional de Riego y Drenaje y puesta en operación del Sistema de Incentivos a la Inversión Privada** *(medida sectorial):* En esta fase se contempla la plena ejecución de ambas medidas, que han sido estudiadas y presupuestadas en la fase anterior.

13. **Desarrollo de programas de capacitación en riego** *(medida sectorial):* Es necesario fomentar una cultura de riego en el país, para lo cual se ejecutarán programas de capacitación dirigidos a profesionales, técnicos y productores. Ello se efectuará mediante una reorientación de los objetivos del Centro de Entrenamiento para el Desarrollo Agrícola (CEDA), para que nuevamente se constituya en el centro especializado de capacitación en riego.

14. **Desarrollo de obras de infraestructura social** *(medida multisectorial):* Esta medida considera la coordinación con otras instituciones, tanto públicas como privadas**,** para la ejecución de inversiones como guarderías, comedores infantiles, centros de educación preescolar, lavanderías, centros de cuidados de adultos, clínicas de salud de la mujer, todas las cuales permiten liberar tiempo a las mujeres para el desarrollo de sus actividades productivas y comunitarias.

5.2.2.5 Sostenibilidad de los recursos naturales

15. **Fortalecimiento del Sistema de Áreas Protegidas** *(medida multisectorial):* La SERNA formulará una Política de Sostenibilidad de los Recursos Naturales y de Planes de Manejo de estas Áreas, con la participación de los municipios y comunidades locales. En este contexto, se definirá la situación legal de las áreas protegidas de carácter municipal y se fomentará la conservación de la diversidad biológica en las áreas protegidas privadas.

16. **Diseño y puesta en operación de un sistema de venta de bonos de carbono** *(medida multisectorial):* La SERNA, en el marco del Protocolo de Kyoto, emitirá "Certificados de Reducción de Emisiones de Carbono" (CERS), para hacer constar que una empresa o proyecto está reduciendo una determinada cantidad de CO_2 anualmente.

17. **Puesta en operación de Programas de Turismo Rural** *(medida multisectorial):* Sobre la base de las estrategias regionales definidas en el período anterior, se pondrá en marcha Programas de Turismo Rural priorizando aquellas regiones y áreas con mayores ventajas para esta actividad.

18. **Puesta en operación de un sistema de incentivos al establecimiento de Acuerdos de Producción Limpia** *(medida sectorial):* Se pondrá en marcha el sistema de incentivos, ampliando gradualmente su cobertura en función de los niveles de contaminantes de las empresas y de las exigencias de los mercados internacionales.

Capítulo 6

Medidas de política para el desarrollo de la Agricultura Campesina y Equidad de Género

INTRODUCCIÓN

La agricultura campesina y dentro de ella, las mujeres campesinas, representan subsectores de la agricultura y del mundo rural que tienen dificultades para adecuarse a estas nuevas realidades de la economía globalizada. Representan a la vez, un enorme potencial económico y uno de los principales espacios donde se juega la equidad social. Es por esta razón que se hace indispensable que el Estado aplique una política diferenciada que reconozca y responda adecuadamente a las peculiaridades de estos sectores, tanto como agentes económicos como actores sociales. En este contexto, se implementará las siguientes medidas:

6.1 MEDIDAS A IMPLEMENTAR EN EL PERÍODO 2004-2006

6.1.1 Medidas para la agricultura campesina

84. **Diseño y puesta en operación de la primera etapa de un Plan de Desarrollo de la Agricultura Campesina** *(medida sectorial):* La puesta en marcha del Plan de Desarrollo de la Agricultura Campesina, expresa la necesidad y voluntad de aplicar una política diferenciada que reconozca y responda adecuadamente a las peculiaridades de este sector, tanto como agente económico como actor social. Se diseña a partir de los componentes orientados a pequeños productores de los Programas Nacionales de la SAG[21] y contendrá aquellos componentes que falten y se perfeccionará aquellos que están actualmente en ejecución, con el objeto de cubrir todas las necesidades de desarrollo de la agricultura campesina en los ámbitos de la transformación productiva y competitividad, así como en la dimensión de reducción de la pobreza rural.

El diseño de este plan implicará:

Diseñar el Subprograma de Modernización de la Agricultura Campesina (PRODECAM–PRONAGRO): Este Programa se ha concebido como un instrumento de fomento para la transformación productiva de los pequeños productores campesinos, y está orientado prioritariamente a aquel segmento de productores, organizados y no organizados, que cuentan con una mayor dotación de recursos productivos. En este contexto, el Programa constituye la expresión funcional y operativa de una política de inversión pública hacia la agricultura campesina, destinada a impulsar transformaciones productivas que les permita enfrentar la competencia en el mercado doméstico y acceder en forma gradual a los mercados internacionales. Ello exige la incorporación de innovaciones que permitan incrementar la productividad, diversificar la producción actual, avanzar en la cadena de agregación de valor, diferenciar las producciones, adecuarse a los estándares de calidad exigidos, y producir a menor costo que “la competencia”. Desde el punto de vista institucional, el Programa quedará bajo la institucionalidad de PRONAGRO y contará con un equipo profesional de alta calidad.

En función de lo anterior, el Programa fomentará además, el desarrollo de organizaciones empresariales campesinas con capacidad para gestionar agronegocios articulados a las cadenas agroalimentarias y con capacidad para generar alianzas con la institucionalidad pública y privada.

[21] Para mayor detalle referirse al capítulo 7

85. **Modernización de la agricultura campesina y pesca artesanal, I Fase** *(medida sectorial):* La primera Fase de esta medida se ejecutará del 2004 al 2005 y *d*esarrollará a 5,000 pequeños productores localizados en valles y altiplanos que corresponden a 80,000 productores rurales de los 500,000 habitantes localizados en valles y altiplanos, con lo que se logrará el incremento de los ingresos de los pequeños agricultores por medio del aumento de la producción y la productividad, así como mejorar la dieta alimenticia.

86. **Modernización de la agricultura campesina y pesca artesanal, II Fase** *(medida sectorial):* La segunda Fase de esta medida será ejecutada a partir del 2006 al 2015 beneficiando a 80,000 productores localizados en valles y altiplanos que corresponden a 80,000 productores rurales de los 500,000 habitantes localizados en valles y altiplanos, con lo que se logrará el incremento de los ingresos de los pequeños agricultores por medio del aumento de la producción y la productividad, así como mejorar la dieta alimenticia.

87. **Reorientar y fortalecer el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS), en el marco de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y la nueva Política Social del Gobierno** *(medida multisectoria*l*):* Apoya a los/as campesinos/as de menos recursos en la mejora de sus ingresos y condiciones de vida. El PRONADERS, constituido por una red de dieciséis proyectos, está centrado en la mejora de las condiciones de vida e ingresos de la familia rural mediante las siguientes líneas de acción: (I) mejorar los niveles de ocupación e ingreso de los campesinos y campesinas, jóvenes y adultos, en las actividades agrícolas y no agrícolas, reduciendo su migración a las áreas urbanas; (II) fortalecimiento de la acción de los gobiernos locales y una mayor y efectiva participación y compromiso de las comunidades rurales en la toma de decisiones sobre esos programas; (III) mejor acceso de los agricultores y sus familias a los recursos productivos, las tecnologías modernas, vivienda, salud y demás servicios sociales básicos, así como a educación técnica y crédito; y (IV) incremento del valor, productividad y rentabilidad de los activos de los/as productores/as rurales.

88. **Reorientar y fortalecer el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible, PRONADERS** *(medida sectorial):* En el marco de la Política Social Reorientada del Gobierno, concentrándose en las actividades productivas agrícolas de la/os agricultora/es campesina/os de laderas.

89. **Coordinar los proyectos de desarrollo rural con otros sectores** *(medida sectorial):* Relacionados con la reducción de la pobreza rural en las instancias de la Mesa Sectorial Agroforestal, Consejos de Desarrollo Departamental y su Consejo Consultivo.

90. **Fortalecer la articulación del PRONADERS con el Programa de Descentralización y Desarrollo Local, PRODDEL** *(medida multisectorial*)*:* y participación en los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal, focalizando su acción en los ochenta municipios más pobres, priorizados por la ERP en seguridad alimentaria, transformación productiva y empleo agrícola, así como apoyando las inversiones no agrícolas de lo/as campesina/os de ladera, a través de alianzas estratégicas con otras entidades públicas y privadas, con el fin de eficientar el proceso de reducción de pobreza rural.

91. **En el área de financiamiento rural, fortalecer la complementariedad entre el FONADERS** *(medida sectorial):* el Fondo para la Reducción de Pobreza, el Banco Municipal de Proyectos y otras fuentes, fortalecerán la disponibilidad de recursos para el financiamiento rural, en un contexto de intervención articulada y complementaria de las

diversas fuentes, desarrollando estrategias, políticas y nuevos procedimientos operativos, con lo cual se mejorará el impacto positivo sobre el nivel de ingresos de la población rural pobre por medio de una mejor focalización de sus necesidades, se espera atender aproximadamente 1,500,000 habitantes en todo el territorio nacional.

92. **Continuar y fortalecer el Programa de Forestería Comunitaria** *(medida sectorial):* Está orientado a brindar acceso a las comunidades campesinas al manejo y usufructo del bosque, a través de contratos de manejo forestal a largo plazo con diferentes modalidades organizativas. Este Programa es uno de los componentes del Programa Nacional de Desarrollo Forestal (PRONAFOR).

93. **Diseñar el Programa de Pesca y Acuicultura Artesanal** *(medida sectorial):* Estará principalmente orientado a fomentar la integración de la cadena pesquera y acuícola en su dimensión artesanal entre otros: el desarrollo de programas de asistencia técnica y capacitación a los pescadores y acuicultores artesanales, así como a los actores involucrados en los eslabones de transformación y comercialización.

6.1.2 Medidas para la equidad de género

94. **Tranversalización del enfoque de género en las políticas, a través de los cuatro Servicios y Programas Nacionales** *(medida sectorial):* Ello implica incorporar este enfoque en el diseño de los programas y proyectos, así como en el seguimiento y evaluación de la política de género, estableciendo indicadores sensibles a género. En este contexto, se incorporará a la SAG el recurso humano especializado necesario para apoyar la transversalización del enfoque de equidad de género en todo el accionar del sector público agrícola, visualizando en forma integral la problemática de género en el campo.

95. **Establecimiento de mecanismos que aseguren la equidad de género en los ingresos y en el acceso y control de los recursos productivos** *(medida sectorial):* La generación de ingresos monetarios por parte de las mujeres constituye un factor que genera autonomía y capacidad de negociación, convirtiéndose en una herramienta para asegurar la igualdad entre hombres y mujeres. Para tal efecto, los programas y proyectos establecerán mecanismos que incentiven un acceso más equitativo a los recursos productivos (tierra, agua, financiamiento, entre otros) y a los servicios de apoyo (asistencia técnica, capacitación). Asimismo, se dará prioridad a la inserción de las mujeres en el sector agroexportador tradicional y no tradicional, facilitando su acceso a la capacitación laboral y a las inversiones, de tal forma que las mujeres puedan desarrollar o transformar sus unidades productivas y/o mejorar su inserción en el mercado laboral.

96. **Reconocimiento del aporte de las mujeres al desarrollo agroalimentario del país** *(medida sectorial):* Hacer visible el trabajo de las mujeres es un factor clave para la valoración social de las mismas, y se convierte en la base para la búsqueda de mecanismos que concreten la justa retribución de beneficios basado en el trabajo aportado por mujeres y hombres. En este contexto, se propiciará que en cada una de las instancias del sector, se genere un sistema de registro de información desagregada por sexo en el que las mujeres sean efectivamente visibilizadas, reconocidas y adecuadamente registradas como productoras, contribuyentes y beneficiarias. Se generarán además, sistemas de seguimiento y evaluación de las acciones, que incorporen indicadores de género. La información generada permitirá modificar y/o fortalecer las medidas de política de forma que respondan a la situación diferenciada de hombres y mujeres.

97. **Ampliación de los derechos y la participación de las mujeres en la toma de decisiones** *(medida multisectorial):* Se dará especial atención a la promoción e integración de la participación de las mujeres rurales en las instancias de toma de decisiones tanto públicas como privadas. Así mismo, se promoverán los derechos fundamentales de hombres y mujeres rurales y se facilitarán las condiciones para que puedan ejercerlos. Desde la visión de la política, el ejercicio de los derechos pasa por la corresponsabilidad de hombres y mujeres y la eliminación de papeles estereotipados.

98. **Política de Género en PRONADERS** *(medida sectorial):* Se mejorará la atención a la mujer como grupo vulnerable en los proyectos de PRONADERS, al alcanzar elevados niveles de concientización y calificación sobre la Política de Equidad de Género (PEGAH) en todos los niveles de PRONADERS, a través de la difusión de la PEGAH en el ámbito de PRONADERS y proyectos apoyados por PRONADRS en el período 2004-2005.

99. **Financiamiento a mujeres rurales** *(medida sectorial):* La SAG a través de la Unidad de Género atenderá la población rural femenina de todo el país, desarrollando los mecanismos de acceso de la mujer campesina a los recursos de producción, para incrementar el ingreso financiero proporcionando formación a las productoras de enlace, créditos, capacitación y a las microempresas femeninas constituidas y funcionando.

6.2 MEDIDAS A IMPLEMENTAR A PARTIR DEL 2007

6.2.1 Medidas para la agricultura campesina

19. **Consolidación y plena operación del Plan de Desarrollo de la Agricultura Campesina** *(medida sectorial):* Durante este período, el Plan de Desarrollo de la Agricultura Campesina estará en plena ejecución, luego de las primeras experiencias ejecutadas durante el período 2003-2006. Para ello y con base en los resultados del seguimiento y evaluación de los proyectos pilotos, se efectuarán los ajustes necesarios a nivel del diseño y de la operación, para luego ampliar los territorios y poblaciones usuarias.

6.2.2 Medidas para la equidad de género

20. **Consolidación de los derechos y participación de las mujeres** *(medida multisectorial):* Se continuarán haciendo esfuerzos para que se exprese a plenitud la igualdad de derechos entre mujeres y hombres rurales.

6.3 MEDIDAS TRANSVERSALES

Se debe tener presente que las medidas de política para el desarrollo agroalimentario incluyente (capítulo 5), en su definición, integran también las necesidades de desarrollo de la agricultura campesina y las mujeres rurales; en razón de ello, las consideran parte integrante de la estrategia global de apoyo hacia este segmento de la población rural.

A continuación se relevan aquellas medidas, que si bien ya han sido enunciadas en el capítulo anterior, tendrán particular importancia en el desarrollo de la agricultura campesina y de las mujeres rurales. Cabe recordar que tal como se establece en el capítulo 5, algunas de las medidas entrarán en operación durante el período 2003-2006, mientras que otras lo harán con posterioridad:

- **El fortalecimiento del sistema de comercialización interna y promoción de exportaciones campesinas** *(medida multisectorial):* Las medidas orientadas al reforzamiento de la infraestructura de acopio y de transacción de los productos (silos, cuartos fríos, centrales de abasto, entre otros), a la estandarización del sistema de pesas y medidas, a la promoción de ferias tendrán un claro impacto en la agricultura campesina.

Asimismo, el esfuerzo que se efectuará en la promoción de exportaciones integrará, en todos los niveles, al sector campesino.

- **La readecuación y ampliación de los actuales programas de innovación, apoyo tecnológico y capacitación dirigidos a la agricultura campesina** *(medida sectorial)*: En el contexto del fortalecimiento de sistema tecnológico nacional, se enfatizará el desarrollo de investigaciones adaptativas que respondan a las condiciones de producción del sector campesino. Además se cofinanciarán sistemas de asistencia técnica y capacitación eficaz, de calidad y amplia cobertura. Por último, se dará prioridad a la integración de los sectores campesinos en la constitución de las cadenas agroalimentarias.
- **El reforzamiento de las actuales acciones de fomento al riego y otras inversiones productivas** *(medida sectorial):* La SAG, a través de fondos de subsidio a la inversión (FONRIEGO y RERURAL) incentivará la capitalización de los/as pequeños/as productores/as en estos ámbitos, generando de esta manera las condiciones para incrementar su competitividad.
- **La ampliación y diversificación de las fuentes de financiamiento** *(medida multisectorial):* Ello se logrará a través del fortalecimiento del sistema financiero estatal, que focalizará su accionar en el segmento de los pequeños productores, así como del desarrollo los sistemas no-tradicionales de financiamiento rural. Asimismo, se facilitará a los/as pequeños/as productores/as la constitución de garantías complementarias, tales como el seguro agrícola y el FONGAC, lo cual permitirá ampliar su acceso a nuevas fuentes de financiamiento.
- **La ampliación de acceso a servicios básicos** *(medida multisectorial):* A través del PRONADERS y de una mejor coordinación multisectorial, se ampliará el acceso a los servicios básicos (salud, educación y vivienda) y se desarrollará la infraestructura rural (telefonía, red vial, agua y saneamiento). Para ello se fortalecerá el papel de coordinación y articulación de la SAG para integrar y focalizar recursos que provienen de distintos sectores y asegurar un mayor impacto de las intervenciones.
- **El reforzamiento y ampliación de los programas de acceso a la tierra** *(medida multisectorial):* Se generarán mecanismos de acceso a la tierra, expeditos y al alcance de las familias campesinas, a través del Programa de Acceso a la Tierra Agrícola (PACTA) en su segunda etapa; también se crearán programas de localización de campesinos/as sin tierra en áreas ocupadas y se continuará y fortalecerá el Programa de Forestería Comunitaria. Asimismo, se desarrollará un ambiente de seguridad y estabilidad en la tenencia, por medio de la modernización del Registro de Propiedad y Catastro de Tierras, así como por un masivo programa de titulación.

Capítulo 7

Propuesta de Reforma Institucional del Sector Público y Privado Agrícola

INTRODUCCIÓN

Las exigencias institucionales, tanto del sector público como privado de la agricultura hondureña, demandan de una reforma estructural que permita enfrentar el nuevo papel del Estado en la agricultura y las relaciones entre el mercado y la sociedad civil, para adecuarse a la implementación de una Política de Estado de largo plazo y de medidas de corto plazo. Lo anterior, implica importantes modalidades de reforma institucional, que deberán ser consecuentes con las demandas y naturaleza de los servicios, programas nacionales del sector público agroalimentario y los mecanismos institucionales que requieran las estructuras del sector privado agrícola para interrelacionarse con los niveles de gobierno, en el marco de las prioridades de la política sectorial.

En relación con el tamaño del aparato público del sector agrícola, será fundamental abandonar el papel de agente activo y único del desarrollo de la agricultura, asumido por el país desde la década de los años 50, caracterizado por posiciones intervencionistas en el proceso de la producción y un alto grado de centralización en el papel de apoyo a la producción, financiamiento y aumento de proyectos sectoriales. Como resultado de lo anterior se ha generado una dispersa estructura agrícola del sector público, la cual se evidencia en el diagnóstico del sector agroalimentario nacional realizado en el proceso de la Mesa Agrícola Hondureña, que cuestiona los modos tradicionales de organización y gestión del aparato público del país. Por consiguiente, ante las realidades de la situación fiscal nacional y la falta de efectividad e impacto de los programas y proyectos, de los retos y desafíos de la agricultura en el contexto regional e internacional y la propuesta de la nueva Política de Estado a largo plazo, se llegó a la conclusión que se requiere una reforma institucional.

El proceso de transformación sectorial, se inició desde el momento que asumió sus competencias el presente Gobierno. Los resultados de la Mesa Agrícola Hondureña reafirmaron los alcances de reformas básicas introducidas por la SAG y que, a continuación, se exponen. Una segunda etapa de reingeniería culminará durante el primer semestre de 2004, con apoyo del Programa de Modernización del Estado/SIGMA. La posibilidad de concluir este ciclo de reformas quedará supeditada a un consenso respecto al tipo de organización necesaria para instrumentar la Política de Estado y a su factibilidad legal y política.

7.1 ALGUNOS COMENTARIOS RELEVANTES DEL DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DEL SECTOR AGROALIMENTARIO NACIONAL[22]

La institucionalidad del sector agroalimentario nacional requiere de mayor coherencia y capacidad de gestión para enfrentar los nuevos retos de la globalización y de apertura de mercado que demanda el país. La estrategia de reducción de la pobreza y la modernización del sector agroalimentario nacional así lo exigen.

Sus estructuras y procesos deberán dinamizarse de tal manera que a las organizaciones que la integran, les permita sustentar propuestas y posiciones que planteen la transformación y mejoramiento continuo de la institucionalidad del sector agroalimentario, en el marco de la política económica nacional.

Los resultados de la Mesa Agrícola Hondureña (MAH) reconocen no sólo estas debilidades de análisis, investigación y planificación, sino también, significativas deficiencias de ejecución y coordinación, tanto en las actividades que son propias de la SAG como las correspondientes

[22] Este numeral resume el diagnóstico realizado por la SAG y la Mesa Agrícola Hondureña y en el mismo se fundamentaron las reformas institucionales en marcha en el periodo 2002-2003. Este proceso es probable que sufra algunas modificaciones, durante el primer semestre del 2004, como resultado del estudio de reingeniería que realizan el Proyecto SIGMA y la SAG.

al sector agroalimentario ampliado, que la Secretaría debe liderar y realizar en conjunto con organizaciones de sectores afines.

Un aspecto importante en estas dificultades de coordinación y de propuesta de acciones, entre sectores, es la falta de un gabinete agroalimentario que permita definir y conducir políticas en el sector y facilite la inversión pública y privada en la agricultura.

7.1.1 Institucionalidad de la SAG 2002-2003

Desde el inicio de este Gobierno se percibió que la estructura orgánica, funcional y operativa actual de la SAG, no respondía adecuadamente a las exigencias del nuevo contexto internacional y nacional que demanda una entidad moderna, eficientemente articulada en su interior y exterior, con el objeto que los procesos de diseño, planificación, programación y ejecución de las políticas (sectoriales y multisectoriales) sean ágiles, simples, eficientes y efectivos. De otro lado, esta organización no permite definir y ejecutar un posicionamiento institucional sólido, en especial para dirimir y liderar las medidas de alcance de largo plazo con visión integral. La funcionalidad y operatividad actual se limita a abordar y atender problemas coyunturales que no permiten enfrentar los problemas estructurales que presenta el sector agroalimentario y la alta dispersión de proyectos en el medio rural.

Los alcances del contexto legal y normativo que regulan el accionar de la SAG, (LMDSA, el decreto 218-96 y decreto No.008-97) no satisfacen a plenitud los requerimientos para una atención integral de la problemática de los diversos actores del sector. Esto hace necesario revisar y actualizar el marco jurídico. En algunos casos es limitada la claridad de competencias y ámbitos, como en las instancias del nivel central con escasa potestad sobre las instancias descentralizadas y desconcentradas, las cuales están investidas de una autonomía que excede a las del titular del sector.

Para la ejecución de las funciones privativas de la SAG, como son la innovación tecnológica, la infraestructura productiva, la sanidad agropecuaria y el desarrollo rural, se cuenta con un diseño incompleto de direcciones generales, un gran número de proyectos dispersos, servicios y programas nacionales, con una débil articulación, coordinación y complementariedad entre ellas. Cada una de estas instancias funcionan como islas administrativo/políticas, que no permiten homogeneizar y armonizar los objetivos institucionales de la SAG y los de carácter sectorial bajo las atribuciones del Ministro de Agricultura. Por otro lado, los servicios no han alcanzado una capacidad institucional suficiente, en tanto no se han desprovisto de las funciones ejecutoras para concentrarse en sus mandatos que les responsabilizan por la normatividad, el control, la asesoría y la facilitación de aplicación de medidas de políticas sectorial.

La organización que ha venido funcionando en el 2002 y 2003, no ha podido efectuar oportunamente y de manera racional, el traslado de las funciones ejecutoras de algunas instancias de la SAG al sector privado, como lo demandan las condiciones de la producción, el mercado o la tecnología. A esto se suma el hecho que otras instancias externas ejecutan programas y proyectos de competencia sectorial, sin la adecuada articulación, ni apego a la normatividad y en no pocas ocasiones, en condiciones de franca duplicidad y contradicción. Sin embargo, en este periodo se han venido realizando ajustes al funcionamiento institucional, dentro del actual marco jurídico, que si bien han incrementado la eficiencia de ciertas funciones y procesos, no han culminado en una nueva estructura que sea consistente con los desafíos antes señalados.

7.1.2 Sector Público Agrícola (SPA) y relaciones intersectoriales

La Secretaría de Agricultura y Ganadería a cuyo cargo está el desarrollo de la agricultura y desarrollo rural, surge de las leyes, reglamentos, resoluciones y decisiones asumidas por el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional. La Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola aprobada en el 1992, en la actualidad, carece de aplicación y no ha concretado las estrategias y políticas sectoriales que estableció, sumándose la no ejecución de una estructura institucional que impulse el adelanto del sector agroalimentario.

En el ámbito legal público existe una gran cantidad de normativas específicamente para el sector. En algunos casos están obsoletas para las exigencias de una actividad moderna y competitiva. En otros, asume características contradictorias que impiden una adecuada aplicación de las disposiciones legales.

Las instituciones con personalidad jurídica propia que conforman el SPA (SAG, INA, IHMA, BANADESA y AFE-COHDEFOR) tienen un alto costo administrativo en la gestión agrícola y una débil coherencia en los logros del sector, dando lugar a un SPA sobredimensionado desarticulado. De esta manera, persisten los problemas de coordinación respecto a objetivos comunes y complementarios, por lo que se necesita continuar con una etapa de reingeniería, para determinar la funcionalidad y fuerza operativa para lograr los objetivos de interés nacional.

Previendo la situación anterior, el Gobierno que asumió a principios del 2002 integró sin formalismos un Gabinete de la Producción para fortalecer la fase primaria de la producción agroforestal. Esta iniciativa, aunque tuvo algunos logros, no respondió a las demandas y expectativas que exige una agricultura ampliada, frente a un contexto de globalización económica lo que requiere incorporar procesos de encadenamientos de la producción con la agroindustria, servicios de comercialización, relaciones con proveedores de insumos; así como con los consumidores finales de la producción.

Lo anterior, refleja que hasta ahora no se ha formalizado aún la estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo, que rija la actividad del SPA. No obstante, ya se elaboró un anteproyecto de ley, para fortalecer el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA), a través del cual se espera fortalecer esta institución para dar respuesta a los productores y volverla una entidad rentable que beneficie las exigencias de los pequeños y medianos productores del país.

También está en proceso una Política Nacional de Tierra de la cual forma parte el Sistema Integrado del Registro y Catastro (SINREC), en el marco del proyecto; Instituto Nacional de la Propiedad.

Adicionalmente, el Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola, requiere de estudios urgentes para evaluar su desempeño, funcionalidad, utilidad y perspectiva en el área de comercialización agroalimentaria, con la finalidad que el país disponga de mecanismos modernos que exigen los retos del mercado hoy día.

7.1.3 Relación Multisectorial

La SAG, no sólo tiene competencias privativas en el cumplimiento y funciones, sino también en diferentes instancias, depende de políticas, decisiones y acciones de responsabilidad o competencia de otros sectores; las cuales implican resultado no siempre favorables a la SAG, así como su población objeto y en general en el comportamiento o evolución del Sector. No existe una instancia ni un proceso coordinado, articulado, concurrente, multisectorial, que apoye la definición política-estratégica, de planeación, programación, ejecución, evaluación y control de los hechos en el campo agroalimentario. En este contexto, la SAG afronta esta

problemática de escasa efectividad y eficacia en la coordinación y articulación multisectorial en dos ámbitos.

a. Ámbito de las políticas e intervenciones sectoriales:

De las ocho políticas sectoriales básicas, sólo tres (tecnología, desarrollo de los recursos humanos del sector y sanidad e inocuidad agroalimentaria), son privativas o de casi entera responsabilidad de la SAG. Los ámbitos de decisión, ejecución y control de las restantes cinco políticas, superan el ámbito decisorio de ejecución y control de la SAG; y están regidas por otras Secretarías de Estado (Industria y Comercio, Finanzas; Instituto Nacional Agrario, Transporte, Obras Públicas y Vivienda y Recursos Naturales, Gobernación y Justicia). Las políticas y decisiones en materias trascendentales como la política macroeconómica, monetaria, arancelaria, precios, salarial, impositiva, comercio exterior, propiedad y uso de los recursos, red vial y otras relevantes, tienen implicaciones sustanciales en la producción agrícola; y la SAG no siempre es consultada o participa en la creación y toma de decisiones en estas materias.

El Gabinete Económico tampoco ha asumido esta coordinación intersectorial, por la complejidad y tiempo que ello representaría para las atribuciones prioritarias de dicho gabinete, a esto se suma que las relaciones de la estrategia nacional y las políticas multisectoriales en el campo social (seguridad alimentaria, equidad de género, desarrollo local, etc.), se encuentran en una etapa inicial de desarrollo. Esto significa que todavía persisten áreas grises para afirmar las competencias sectoriales en el contexto de la política multisectorial de Gobierno. Por lo anterior, se ha establecido una propuesta para integrar un gabinete agroalimentario, conformado por los sectores vinculados a la política agroalimentaria y que se han indicado anteriormente, lo que vendría a constituir una instancia eficaz de coordinación intersectorial de apoyo al sector agroalimentario en general y a la SAG en particular.

b. Ámbito de las políticas e intervenciones multisectoriales

Por la dimensión multisectorial de la pobreza, en un proceso concertado se definió y se ejecutó la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), en la cual se le asigna a la SAG, a través del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS), la responsabilidad de liderar la reducción a la pobreza en el medio rural. El Gabinete Social, en el cual participa la SAG, tiene la responsabilidad principal de la ejecución de la ERP. La Mesa Sectorial de la Agricultura y el Medio Rural (MSAMR), fue establecida como instancia de reflexión y propuesta tripartita entre el sector público, sociedad civil y cooperación internacional. El Gabinete Social aprobó la Política Social Reorientada (PSR), para optimizar el proceso de la intervención multisectorial: la planificación estratégica y operativa y sobre todo la intervención coordinada, complementaria y concurrente. Sin embargo, aún persisten los problemas tradicionales de intervención aislada y descoordinada y en consecuencia la Mesa Sectorial no ha logrado la eficacia esperada.

Los logros del PRONADERS son significativos a la fecha. Sin embargo, persisten los problemas de la escasa coordinación y complementariedad multisectorial local. La Política Social Reorientada el Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL), que definieron las funciones privativas de la SAG/PRONADERS; y asumieron las funciones del desarrollo local respectivamente, no han logrado su eficacia. Se espera que las directrices recientes en cuanto a los Planes de Desarrollo Estratégico Municipal (PDEM), contribuyan a mejorar estos procesos; aunque no está operativizada con claridad. La SAG por su parte, ha iniciado el proceso de adecuación del PRONADERS al contexto actual.

7.1.4 Relación Sector Público- Privado

Es importante destacar que el problema agroalimentario no es exclusivo de la institucionalidad del sector público, sino también lo es del sector privado pues éste presenta signos de disgregación en sus organizaciones para enfrentar los nuevos retos y desafíos que hoy plantea para esta nueva agricultura ampliada. Los grandes y medianos productores están organizados con esquemas tradicionales; los campesinos y pequeños productores carecen de coordinación alguna, o están débilmente estructurados, lo que se traduce una dificultad para fortalecer el desarrollo de cadenas agroalimentarias como nuevo papel en el progreso de una agricultura ampliada.

Por tal motivo, se hace necesario modernizar el sector para encaminar una relación recíproca con el gobierno, y de ser posible organizarlos en cámaras agrícolas. El sector privado agrícola dispone de diversas instancias concertadas, aunque sin el grado adecuado de integración, solidez y madurez que demanda la solución de problemas en los diferentes aspectos de la producción y comercialización; ya que se ha limitado a la defensa de intereses gremiales específicos de cada sector, con énfasis en los problemas de coyuntura.

En conclusión, la interlocución e interacción del sector público agrícola con el sector privado agrícola, continúa siendo de naturaleza fragmentada, también consume tiempo, esfuerzos y recursos para ambos sectores. Esta situación podría ser superada en la medida que el Consejo de Desarrollo Agroalimentario (CODA, constituido por COAGROH, FENAGH, gremios, las ONG, organizaciones campesinas, rubros, agroindustrias entre otros) fortalezca las organizaciones gremiales, las cuales permitirán interactuar de manera efectiva en el desarrollo de las cadenas agroalimentarias y consecuentemente abrir espacios de diálogo y trabajo en conjunto con las autoridades gubernamentales para poder ejecutar de manera sistemática las políticas agrícolas.

7.1.5 Relación Cooperación Internacional – Gobierno / Sociedad Civil

La Cooperación Internacional representa un aspecto muy importante en el ámbito de desarrollo nacional. Sin embargo, su impacto se ve disminuido por su alta fragmentación y dispersión cuando ésta llega a su destinatario final. Una de las razones que más inciden en el bajo impacto, es que no se han desarrollado instrumentos que faciliten a los participantes (Gobierno, Sociedad Civil, Sector Privado y Cooperación Internacional) coincidir tanto en la identificación de prioridades de interés nacional en lo referente al crecimiento del sector agrícola y medio rural.

Sumado a lo anterior, la falta de objetivos comunes entre los diferentes participantes del sector, la debilidad en la estandarización de procesos y los pobres esquemas de supervisión que también contribuyen entre otros, a reducir el impacto, confianza y continuidad de la cooperación internacional en el desarrollo nacional.

La falta de una política y visión estratégica común en el sector, ha favorecido una amplia incidencia de la cooperación internacional en la definición de prioridades y objetivos de los programas y servicios nacionales.

7.2 ALCANCES DE LA REFORMA INSTITUCIONAL

a) La reforma institucional

El Gobierno actual logró muy pocos avances de reforma institucional dentro de la SAG en el período 2002-2003: lo que se ha logrado es consensuar los parámetros fundamentales para una reforma, originados en propuestas surgidos de la Mesa Agrícola. Los pocos avances corresponden a los ajustes que la SAG ha venido haciendo en la perspectiva que los

mercados operen con una mayor eficacia en relación con la agricultura y el medio rural. Pero esto demanda revisar los marcos institucionales, para proceder a su modernización y adaptación a los nuevos desafíos de la inserción en el mundo, el desarrollo sostenible y las exigencias sociales.

La SAG, con el apoyo del Proyecto PME/SIGMA, en el periodo 2004, avanzará en modalidades que permitan formalizar dichos cambios y los que sean necesarios, para dotar a la institucionalidad sectorial de una organización que forma parte de importantes transformaciones en relación con los procedimientos de gestión del Estado: derechos de propiedad, normas claras para regir las transacciones económicas, apoyo al desarrollo de la competitividad y otros.

Así como se plantea en los elementos de diagnóstico antes mencionado, es necesario resolver los asuntos prioritarios por parte del sector público agroalimentario como son:

- Desarrollar una gestión asociada con la sociedad civil.
- Resolver una gestión que promueva la participación del sector privado productor.
- Procurar una gestión eficiente y eficaz.
- Alcanzar una gestión integrada en el sector público agroalimentario.
- Coordinar la relación Cooperación Internacional-Gobierno/Sociedad Civil.

b) Enfoque Sectorial Ampliado de Largo Plazo (ESA/SWAP)

La actual administración ha reiterado su particular interés de fortalecer la coordinación con la comunidad cooperante y la sociedad civil, en torno a las prioridades nacionales y en particular las del Plan de Gobierno 2002-2006, la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) y demás planes sectoriales. Con el fin de darle coherencia y efectividad a este proceso, el Gobierno se ha planteado el reto de estructurar la gestión pública en base al Enfoque Sectorial Ampliado (SWAp por sus siglas en inglés). El proceso de la planificación de largo plazo se desarrollará con el liderazgo del gobierno actual y futuros y líderes de la sociedad civil, contribuyendo a consolidar el sistema del Diálogo Nacional con base en enfocar planes y programas y menos en proyectos, evitando la dispersión de esfuerzos y recursos y disminuyendo los costos de transferencia.

El Gobierno ha adelantado en este sentido con la preparación de los programas sectoriales (SWAps) en los sectores prioritarios para el desarrollo nacional como son los sectores de salud y educación. También se ha iniciado la preparación del SWAp/Agroforestal en el contexto de la Mesa Sectorial Agroforestal. En este sentido, se ha adoptado el enfoque SWAp como la herramienta de planificación y presupuesto, metodología que se basa en la colaboración entre el gobierno y la cooperación internacional, bajo el liderazgo efectivo del Gobierno y el apego en la asignación de los recursos a los objetivos y prioridades del desarrollo nacional. El proceso de preparación del SWAp no es sencillo y tampoco es un fin en si mismo, sino el instrumento del proceso. Se estima que el diseño y puesta en marcha del proceso del SWAp Agroforestal estará concluido en el año 2005 para que pueda operarse bajo este enfoque a partir de enero del 2006.

Para cumplir con la preparación del SWAp Agroforestal, se ha definido e iniciado el desarrollo de dos (2) procesos paralelos:

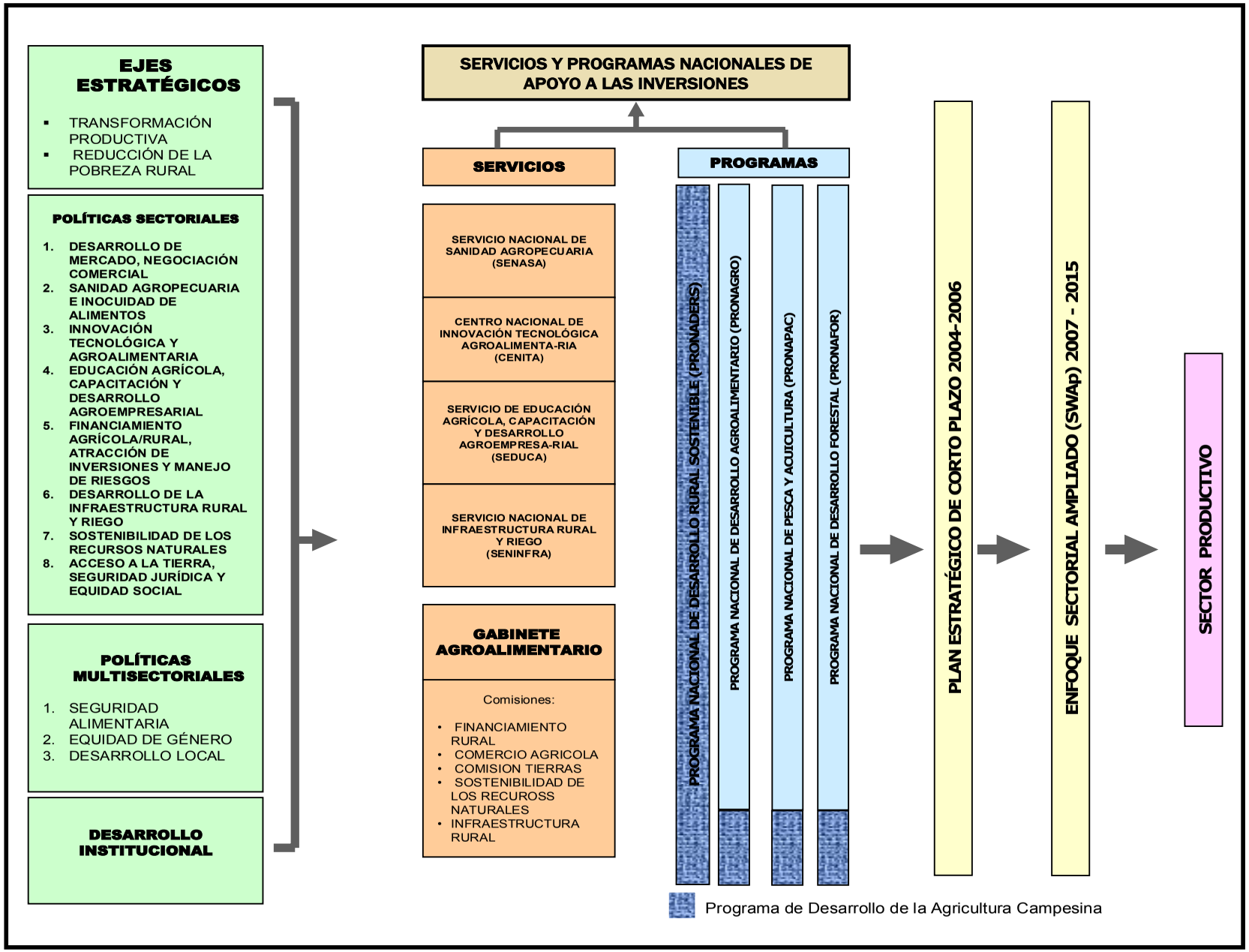
1. Priorización de las medidas de política del corto plazo de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario 2004-2021, en el marco de la Estrategia de Reducción de la Pobreza. Con las medidas priorizadas, se definirán los costos para el período del 2004-

2006: se verificará luego la disponibilidad de recursos de fuente nacional y de la cooperación externa actual y se establecerá la brecha financiera futura.

2. La preparación del Plan Estratégico Sectorial (PES) Agroalimentario 2004-2006, con detalle programático y presupuestal para el 2004.

Estos documentos serán insumos del SWAp Agroforestal y serán presentados en su versión de Pre-Factibilidad en la Reunión de Zamorano II (marzo 31 de 2004) con la Cooperación Internacional y en su versión de Factibilidad ante el Grupo Consultivo para Honduras del 10 y 11 de junio de 2004. En su preparación participan funcionarios y técnicos de todos los niveles de la SAG y de sus entes desconcentrados y descentralizados, con amplia coordinación con la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT) de la Secretaría del Despacho de la Presidencia de la República.

DIAGRAMA FUNCIONAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE ESTADO PARA EL SECTOR AGROALIMENTARIO Y EL MEDIO RURAL DE HONDURAS 2004-2021 EN APOYO AL SECTOR PRODUCTIVO Y MEDIO RURAL



7.3 LA REFORMA INSTITUCIONAL DE LA SAG

Para asegurar el logro, se presenta la siguiente propuesta de reforma institucionalidad a partir del 2004-2005 sin perjuicio de los requisitos que la legalidad vigente establece para su aprobación. Es necesario realizar la reforma institucional a partir del 2004-05, sobre la base de profundizar en aquella organización que reúna la doble condición de eficacia para responder a los desafíos que presenta la puesta en operación de la Estrategia y de las medidas de la Política de Estado y que a la vez sea factible legal y políticamente, de tal manera que sea sólida en su operación y proyección. A continuación se describen de manera general los cambios previstos y que se refieren tanto al ámbito público como al privado.

Dentro del sector público, resalta la necesaria coordinación con áreas de acción comprendidas en otras carteras ministeriales y el rediseño interno para adecuar la institucionalidad sectorial a la doble consideración de criterios que establece la Secretaría de Agricultura y Ganadería: primero, es imprescindible apoyar la realidad existente entre Programas y Servicios; y, segundo, la transformación productiva sectorial y la participación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería dentro de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) en el espacio rural, en correspondencia con los ejes estratégicos de la acción ministerial.

Igualmente, se requiere que las autoridades de la SAG dispongan de Unidades de Apoyo Técnico suficientemente capacitadas que les permita enfrentar esta compleja dirección de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Incluso para alcanzar este nivel de eficacia en la acción, es conveniente que las instituciones se fortalezcan en cuanto a calidad de recursos humanos, logrando incrementos en los niveles de educación formal y también con la incorporación de técnicas y procedimientos que faciliten la formación en el trabajo, la cual debe estar referida especialmente a las funciones que desempeña el personal sujeto a esos planes.

Para la reforma propuesta es muy importante reconceptualizar el sentido de los Servicios, explicitando su relación con los Programas diferenciados dentro de la estructura. Como su nombre lo indica, en el sector agroalimentario los Servicios proporcionan asistencia a los agricultores y al público. En la actual situación, lo que se busca es que esos servicios sean de calidad. Además, el cambio sustantivo que se busca está en que al ser permanentes, pueden y deberían introducir de manera sistemática la visión del mediano y largo plazo en sus planes; de tal manera que la aplicación de políticas forme parte de un trabajo que se proyecte en el tiempo.

En términos instrumentales, los Servicios pueden preparar planes cuatrianuales y ejercer los Planes Operativos Anuales como instrumentos de corto plazo. Esta característica les debería permitir crear estudios de factibilidad de los planes de inversión sectoriales con evaluación de impacto, más allá, de la temporalidad establecida en los propios proyectos.

Del mismo modo, la gestión de recursos corresponde a una actividad que no les debería ser ajena, puesto que se requiere lograr una ejecución cada vez más eficiente de los presupuestos y financiamientos de sus actividades.

Servicios bien constituidos con planes claros de corto y mediano plazo permitirán una relación fluida y funcional con los Programas, que son la otra área establecida en la estructura organizacional dentro de esta reforma institucional.

Los Programas implican una gran capacidad gerencial para ejecutar sus líneas de trabajo, en coordinación con los Servicios y las autoridades de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, así como con el Gabinete Agroalimentario, que se detalla más adelante. Se necesita una promoción, por parte de los Programas, que garantice niveles de ejecución superiores a los

actuales. Los Programas tienen una relación más directa con los agricultores y campesinos, por lo que son los mecanismos privilegiados para la transferencia de recursos, en sus más diversas formas, para lograr objetivos concretos y medibles.

Dentro de este capítulo se trata separadamente la problemática forestal, pues conlleva la discusión actual de dicho subsector. En relación con el ámbito privado se enmarcan dos referencias: la primera, se reactivará un órgano consultivo con las organizaciones privadas de carácter permanente, para la evaluación del avance de la política; la segunda, se refiere a los Comités por Cadena Agroalimentaria, en su papel coadyuvante a la gremialización de las organizaciones privadas para que adquieran condiciones de interlocución estables con el Gobierno.

En el apéndice 3 del presente documento, se describen los criterios básicos para la reforma institucional de la SAG 2004-2021.

7.3.1 Dirección de la SAG y sus principales componentes

El Ministro y su equipo de alta dirección requieren de una visión estratégica, de espacios de concertación pública y privada y de información oportuna y fidedigna para la toma de decisiones. Por otra parte, las autoridades necesitan de mecanismos y procedimientos que le otorguen racionalidad al funcionamiento de toda la organización. Para este efecto, la dirección de la SAG debe formalizar sus relaciones con los entes de coordinación, con el apoyo de equipos técnicos y administrativos que le den soporte a sus decisiones y a su gestión cotidiana.

A continuación se presentan los principales cambios propuestos según el siguiente orden: entidades de coordinación y consultivas del Ministro de Agricultura y Ganadería; despacho del Ministro, Viceministros y equipo técnico directivo (personal de dirección). Las funciones de apoyo administrativo, que forman parte de ese núcleo de dirección no se incluyen en esta descripción, puesto que no registran, por el momento, cambios importantes en su diseño y operación.

7.3.2 Estilo de Dirección y Coordinación Sectorial del Ministro de Agricultura

La Secretaría de Agricultura y Ganadería, pretende establecer relaciones formales y sistemáticas con otras Secretarías gubernamentales y con otros entes públicos, para coordinar las políticas y evaluar su operación. También requiere activar el funcionamiento del Consejo de Desarrollo Agroalimentario (CODA), como instancia consultiva, para mantener un diálogo permanente con los representantes de los/as productores/as y de manera general, evaluar la marcha de las políticas y medidas en apoyo a las inversiones públicas y privadas orientadas al desarrollo de las cadenas agroalimentarias.

7.3.2.1 Gabinete Agroalimentario como instancia de coordinación

Corresponde a una entidad de coordinación interministerial, presidida por el Ministro de Agricultura e integrado por otras Secretarías de Estado, cuya jurisdicción y mandato resulte relevante de acuerdo a la naturaleza de las funciones que le son asignadas. Este Gabinete Sectorial tiene, en el nivel político, las funciones de coordinar la política pública del sector agroalimentario y el Programa de Inversión Pública Rural. Se conforma como un equipo de gobierno, co-responsable de ejecutar acertadamente la Política Agroalimentaria; de manera diligente para la presentación de iniciativas al Presidente de la República, así como a los demás integrantes del Gabinete Económico o de Gobierno.

En esta instancia, también se enfatizará la institucionalidad sectorial agroalimentaria del proceso descentralizado del aparato del Estado hacia el ámbito rural. A través de sus

resoluciones, se buscará remover las restricciones más importantes de la política económica y el ámbito regulatorio y de aplicación de incentivos, que afectan negativamente la expansión de la economía rural y el desarrollo de su infraestructura.

El Gabinete es asistido por una Secretaría Técnica *ad hoc* proporcionada por la SAG/UPEG, con apoyo técnico y financiero externo y operará con varias comisiones o áreas de trabajo:

- Financiamiento agrícola, integrada entre otras por la SAG, BCH, FONAPROVI, SEFIN y BANADESA, entidades de financiamiento alternativo y otras;
- Comercio agrícola y relaciones internacionales, integrada por la SAG, SIC, e IHMA, Bolsa Agropecuaria y otras;
- Comisión de Tierras, integrada por la SAG, Secretaría de Gobernación y Justicia, INA, AFE-COHDEFOR y Catastro;
- Sostenibilidad de los Recursos Naturales, integrada por la SAG, SERNA, AFE-COHDEFOR y otros;
- Financiamiento de infraestructura y servicios productivos locales, con fines de: rehabilitación, construcción y mantenimiento de caminos rurales, telecomunicaciones, energía, asistencia técnica, riego y otros proyectos de inversión en agricultura de dimensión nacional, regional o local. Estará integrado por SENINFRA, Fondo Vial, ENEE, SANAA, FHIS, HONDUTEL, AFE, Municipalidades, SOPTRAVI, INA y otras instituciones afines.
- Otras políticas, especialmente macroeconómicas, que no corresponden al sector agrícola empero, influyen más en la agricultura que la misma política sectorial; como es el caso de la política cambiaria o las tasas de interés y financiamiento e impuestos. El término de estas políticas no favorece las inversiones agrícolas. Para evacuar estos estudios se requiere que el personal de la Comisión de Financiamiento Agrícola tenga una mayor capacidad analítica y de propuesta, en soporte al liderazgo del Ministro de Agricultura en la ejecución de la Política Sectorial.

7.3.2.2 Consejo de Desarrollo Agroalimentario (CODA)

La reactivación del CODA se enmarca en la política de fortalecimiento de las organizaciones privadas del sector agroalimentario; ya que es necesario dar continuidad al proceso de diálogo y concertación alcanzado en la MAH. Con su funcionamiento se abre la posibilidad de evaluar, de manera sistemática, la ejecución de las políticas contenidas en el Plan Estratégico de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural.

Un segundo imperativo proviene de evaluar lo imprescindible que es la participación privada para acompañar los procesos de negociación y administración de los acuerdos regionales como la Unión Aduanera, o el TLC suscritos por el país.

En tercer lugar, aparece la importancia que el análisis de desempeño del conjunto del sector, sea informado por organizaciones reales de productores de las diversas cadenas agroalimentarias. Se requieren gremios campesinos y empresariales fuertes y bien constituidos, capaces de tener una visión de conjunto que les permita interactuar dinámica y participativamente dentro de sus respectivas cadenas agroalimentarias y establecer relaciones de diálogo y de trabajo conjunto con las autoridades gubernamentales. Ello supone promover el desarrollo de instituciones estables, por rubros, en las que participen todos los eslabones de las cadenas; así como identificar agendas de trabajo que hagan posible una acción concertada, entre agentes públicos y privados, para eliminar las limitaciones que los afectan.

Con estos propósitos se acuerda convocar al CODA para establecer su agenda y compromisos de organización y trabajo conjunto por el periodo que comprende la presente administración (2004/2006).

7.3.3 Estructura de la Dirección de la Secretaría de Agricultura y Ganadería

Con el propósito de describir con mayor precisión la conformación del equipo de trabajo del Ministro de la Secretaría de Agricultura y Ganadería se plantean las modificaciones que se han decidido llevar a cabo a nivel de los viceministros, a quienes corresponde la primera línea de dirección con línea jerárquica hacia lo interno de la Secretaría y con el grupo directivo técnico que apoya esta dirección y que no tiene relación jerárquica con los servicios o programas de la Secretaría, a fin de que el Ministro de Agricultura, pueda concentrar con mayor atención la Dirección y Coordinación Superior de las relaciones que requiere poner en práctica una política sectorial y de ésta con el contexto intersectorial y multisectorial. Para este propósito, los vice-ministros contarán con el soporte de las diversas unidades técnico y administrativo del Despacho Ministerial.

7.3.3.1 Viceministros y gestión de la SAG

Para una mayor eficiencia en la acción de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, se fortalecen y especialicen las funciones de los dos viceministros. Separar aquellas asociadas a los Servicios, que estarán bajo la autoridad de un viceministro y aquellas vinculadas a los Programas y Proyectos, que estarán a cargo del otro. Esta departamentalización se sustenta en el criterio de división funcional del trabajo, y opera bajo el principio que existe un equipo de trabajo, liderado por el Ministro de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Estas relaciones del equipo ministerial generarán la necesaria concertación en materia de políticas sectoriales y multisectoriales, así como sector público y privado y, funcionalmente, entre servicios y programas. Así mismo, permitirá la coordinación de las políticas sectoriales con los órganos desconcentrados.

a. Viceministro a cargo de los Servicios Nacionales

Bajo su autoridad se ubican los Servicios de la SAG que desempeñan las tareas permanentes de esta Secretaría de Estado. Su responsabilidad es la conducción de las normativas como son: orientar, determinar, regular y fiscalizar las áreas de información, desarrollo de los recursos humanos, sanidad animal y vegetal, investigación y transferencia de tecnología; así como infraestructura productiva y riego. Por consiguiente, será responsable de traducir las políticas en acciones o medidas de gobierno, conformando los planes nacionales de servicios. Como muestras: Riego, Sanidad, Tecnología y asegurar la transversalidad de políticas en apoyo a los programas nacionales, que le permitirá al Despacho Ministerial contar con un mecanismo apropiado para la toma de decisiones oportunas en relación a la ejecución de actividades de la SAG.

- **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Agrícola, CONACTA**

  El viceministro encargado de los servicios presidirá el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Agrícola CONACTA, órgano de consulta, asesoría y apoyo para la formulación y seguimiento de la Política Nacional de Ciencia y Tecnología en el sector.

- **Mesa Sectorial Agricultura y la Vida Rural**

  La cooperación internacional ha concedido gran importancia a la Estrategia de Reducción de la Pobreza en Honduras. Existe una diversidad de apoyos vía proyectos, transferencias, cooperación técnica y además se destinan a una diversidad de sectores, tipos de

beneficiarios; por esta razón se ha llegado a la conclusión de disponer de una Mesa Sectorial de Agricultura y de la Vida Rural.

Por su parte, como el propio sector público agroalimentario no ha tenido una visión de largo plazo, ni una estrategia definida, que rija la política sectorial y rural, esta instancia ha actuado básicamente como lugar de encuentro de los propios cooperantes que buscan, a través de información recíproca, mejorar su acción en el país.

Por esta razón, ahora que se dispone de una política rectora, donde se han definido prioridades y se avanza en fortalecer la organización para su ejecución, adquiere mayor importancia que el SPA adopte un rol activo de en esta mesa. La decisión de aplicar el Enfoque Sectorial Ampliado de Corto Plazo (SWAp), para la asignación de recursos dentro del sector y la creación de un Fondo Agroalimentario, son medidas concretas que apuntan en esta dirección. Como se señalaba, este enfoque sectorial establece mecanismos permanentes de comunicación, participación, concurrencia, coordinación, control, además de promover la concertación, desarrollo de estrategias y programas integrales con las agencias cooperantes.

Esta tarea es de extrema importancia sobre todo porque es necesario armonizar la agenda y la asignación de recursos de la cooperación internacional con la Política de Estado para la Agricultura. Más aún, la instrumentación de las medidas propuestas requiere una reorientación de la cooperación en actual ejecución y una cartera renovada de proyectos.

Para que la gestión de la Mesa Sectorial de Agricultura y la Vida Rural obtenga beneficios eficaces y no se vea amenazada por esta mayor iniciativa gubernamental, será una tarea de primer orden, socializar entre sus miembros el documento de la “La Política de Estado para la Agricultura y el Medio Rural de Honduras 2004-2021”. A la UPEG le corresponde elaborar la preparación de contenidos y propuestas de agenda. Asimismo, apoyará al Viceministro de Gestión Técnica para que contribuya con liderazgo, al buen funcionamiento de esta instancia de coordinación tripartita -sector público, privado y la cooperación externa- de apoyo al desarrollo sectorial y a la reducción de la pobreza rural.

b. Viceministro a cargo de los Programas Nacionales

Bajo su autoridad quedarían los Programas Nacionales que se han definido para el sector (2002/2003) y que se conforman para proveer soporte instrumental y recursos a las políticas sectoriales. La función del Viceministro será gerenciar en la medida que es responsable de la asignación de recursos que preferentemente serán orientados en apoyo al sector privado. Por otra parte, conlleva una alta responsabilidad política, ya que deberá resolver cotidianamente el uso de los recursos, en función de las prioridades que se derivan de la estrategia de desarrollo, disponibilidad de medios y herramientas para esos fines. De esta manera, será responsable del funcionamiento de las veinte cadenas. Su aporte estará sustentado en la información de lo que ocurre con la transformación productiva en el campo. Esto será de vital importancia para el funcionamiento del Despacho Ministerial, que además dispondrá de información de seguimiento y evaluación de la gestión y planificación estratégica, así como de las decisiones que adopte el Gabinete Agroalimentario y de las recomendaciones que emanen del CODA.

- **Coordinación con el Programa Nacional de Competitividad**

  El Gobierno de Honduras, por intermedio de otra Secretaría de Estado, con financiamiento externo y utilizando la capacidad generativa de fundaciones privadas, está iniciando un Programa de Fomento a la competitividad empresarial y fortalecimiento de la gestión de comercio exterior, dirigido a cuatro sectores productivos: industria de la maquila, turismo, agroindustria y desarrollo forestal. Como los dos últimos sectores forman parte de la

política sectorial en el largo plazo, es de la mayor pertinencia avanzar en un proceso de coordinación que vincule estrechamente los estudios y acciones que se realicen bajo este Programa de Competitividad con las medidas que se adopten en la ejecución de la política sectorial.

Además de los sectores en que se coincide, tal programa contiene actividades que son claramente complementarias y coadyuvantes a la Política Sectorial. Entre éstas el subprograma de fortalecimiento de gestión de Comercio Exterior, que tiene como subcomponentes las negociaciones comerciales internacionales, la aplicación y administración de los acuerdos. También este subprograma tiene como componente el fortalecimiento de de la capacidad técnica para la promoción de exportaciones, cuyos subcomponentes son un Plan Nacional de Promoción de Exportaciones, el Desarrollo de un Sistema de Información Comercial y el Fortalecimiento de los Recursos Humanos. El tercer subcomponente corresponde al desarrollo de Mecanismos de Consulta y Difusión del Programa. De esta manera, las actividades de capacitación, los diseños de sistemas, la creación de plataformas de exportación y la elaboración de estudios específicos, adquieren la mayor importancia para la ejecución de la Política Sectorial.

Por la razón anterior, será tarea prioritaria del Viceministro a cargo de los programas nacionales vincularse orgánicamente con tal Programa y así potenciar con esos instrumentos el desarrollo de los Programas Nacionales que ha creado e instalará la Secretaría de Agricultura y Ganadería: PRONAGRO, PRONADERS, PRONAFOR, Y PRONAPAC.

- **Coordinación con el Programa y Fondo de Reconversión y Modernización de sectores Productivos estratégicos en el contexto de las Metas del Milenio**.

  Este Programa con apoyo de USAID/SAG-SIC, tiene como objetivo promover la inversión extranjera directa para duplicar los montos de inversión, para lo cual deberá mejorarse el clima de negocios, y la competitividad. Los recursos estarán orientados al reconocimiento de oportunidades para productos y sectores productivos estratégicos que participen ventajosamente en el TLC con USA; y atenuar los efectos negativos en sectores sensitivos derivados de la apertura comercial. Para estos últimos, en el marco de la negociación se podrá obtener apoyo financiero para consolidación o reconversión.

7.3.3.2 Área de Asesoría Técnica del Nivel Político de la SAG

Se ha considerado la necesidad de dotar a la dirección política de la SAG, de capacidad analítica y técnica especializada en áreas específicas, que demanda el seguimiento estratégico y la ejecución de políticas sectoriales y multisectoriales, en el marco de la política pública nacional del país, en especial los aspectos sobre servicios y programas nacionales, en el contexto de un Enfoque Sectorial Ampliado (SWAp) para lo que será necesario fortalecer y consolidar la Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG) y la Unidad de Información Agroalimentario (INFOAGRO).

a. Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión (UPEG)

Se ha previsto el fortalecimiento institucional de la Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG), conformado por un grupo de profesionales de alto nivel, cuya función central será oficiar como instancia asesora de las autoridades políticas de la SAG y, en este sentido, se reafirmará su rol como entidad de generación, coordinación, seguimiento y actualización de las políticas sectoriales. Además, para dar soporte técnico y analítico adecuado para responder a lo planteado en la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004-2021.

Por esta razón la UPEG mantendrá las importantes funciones de comercio agrícola, cooperación internacional, seguimiento y evaluación de proyectos y la programación y presupuesto, en vista del reto que representa el proceso de ejecución de la Política de Estado que es complejo porque, además, de las implicaciones propias institucionales, del nivel sectorial, las de carácter vinculantes con las políticas multisectoriales, con la cooperación internacional y la sociedad civil y todo esto para poder organizar una programación organizada bajo un SWAp. En adición a lo anterior, simultáneamente se está desarrollando el proceso de reingeniería del Estado, que resultará de los trabajos realizados y requeridos del sector agrícola nacional.

Con este propósito se definen los principales objetivos de la UPEG/SAG:

- Seguimiento de los Lineamientos del Plan de Ejecución de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras, para lo cual elaborará instrumentos adecuados en materia de objetivos y medidas.
- Seguimiento estratégico, con especial atención a la conformación y desarrollo de programas vinculados con las cadenas agroalimentarias y los relacionados con sectores (forestal y pesca) o sujetos específicos, campesinos y mujeres.
- Seguimiento de políticas, estableciendo un monitoreo por área de política, vinculándose con INFOAGRO en el análisis cuantitativo del desempeño sectorial.
- Definición de los términos de referencia y seguimiento del desarrollo de los estudios que sea necesario realizar para apoyar el trabajo de los programas (análisis de desempeño sectorial, zonificación, estudios de cadenas agroalimentarias, entre otros).
- Seguimiento de la conformación y desarrollo de Programas Nacionales.
- Seguimiento del funcionamiento de los Servicios Nacionales de la SAG.
- Desarrollar una capacidad para elaborar todos aquellos proyectos o análisis que momentáneamente no tienen una institución responsable, suficientemente desarrollada.
- Fortalecer el equipo nacional adecuado para las exigencias de una unidad líder en el proceso de planificación estratégica sectorial.
- Formar parte del proceso de reingeniería del Estado dentro de la institucionalidad del sector público agroalimentario y rural, actuando en conjunto con el Proyecto SIGMA.
- Formular la política de negociación comercial en apoyo al Ministro y siguiendo los lineamientos de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural. Encabezar u organizar las contrapartes agrícolas para los acuerdos bilaterales y multilaterales.
- Adoptar las medidas que favorezcan la cooperación internacional, en concordancia con las exigencias de la Ejecución del Plan de Estratégico Sectorial
- Desarrollar un sistema de programación-presupuesto, seguimiento, control de gestión y evaluación de impacto que permita un salto cualitativo en la capacidad de decisión de las autoridades sectoriales (descentralizar ejecución, presupuestos, hacia los Servicios y Programas; fortalecer la capacidad de gestión y uso de la cooperación externa; formulación y evaluación de proyectos).

b. Unidad de Información Agroalimentaria (INFOAGRO)

En tanto que la información es un bien público, puesto que sirve a cada uno de los productores y autoridades públicas, y que no existe en las empresas privadas una motivación básica para difundir su información, el Estado, en su rol subsidiario, debe asumir la tarea de proporcionar información fidedigna, oportuna y pertinente como materia prima principal para la toma de decisiones de los agentes públicos y privados del sector agroalimentario.

Con el propósito de especializarse en esta función pública, INFOAGRO será la entidad responsable de la recopilación, ordenamiento y difusión de información. Este servicio informará del desempeño sectorial en cifras agregadas y también ordenará y presentará resultados por rubros en aspectos como precios, costos y, en general, todas las variables relevantes para conocer la rentabilidad y competitividad de los diversos rubros. INFOAGRO será también la contraparte oficial del sector con las instituciones encargadas de las estadísticas en Honduras, tales como el INE, la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) o el Banco Central. En esa misma calidad, INFOAGRO establecerá líneas de cooperación con otros organismos internacionales (en particular USDA, FAO e IICA).

El objetivo de INFOAGRO es crear un sistema agroinformativo interactivo para organizar y distribuir la información al/del sector agroalimentario del país. Está estructurado en nueve servicios informáticos: Manejo de información E-SAG; Biofísica Agrícola; Producción Agrícola; Transformación Agrícola; Socio-economía Rural; Mercado y Pronóstico; Capacitación; Ciencia y Tecnología Agrícola y Centros de Información Agrícola.

El conjunto de esfuerzos que se hará en esta materia, buscará reconocer y poner de relieve el aporte de las mujeres en las zonas rurales. Para tal efecto, los sistemas estadísticos establecerán una desagregación por sexo en variables tales como fuerza laboral y población beneficiaria en la asignación de recursos (titulación de tierras, asignación de créditos, programas de capacitación y asistencia técnica, entre otros).

c. El Fondo de Desarrollo Agroalimentario (FONDAGRO)

Como consecuencia del desarrollo de un mecanismo del Enfoque Sectorial Ampliado (ESA/SWAp), se plantea la conveniencia de iniciar, por etapas, la conformación de un Fondo de Desarrollo Agroalimentario (FONDAGRO). Este Fondo único será resultado de un proceso de aporte de recursos del Gobierno y la Comunidad Internacional como apoyo a los procesos de concertación en materia agroalimentaria y rural. La naturaleza y alcances de este fondo, en el mediano plazo, será analizado y resuelto durante el proceso de reingeniería sectorial 2004.

Este último punto obliga a revisar el diseño del mecanismo financiero actual, concentrado casi exclusivamente bajo FONADERS, ante la necesidad de que este fondo cubra la demanda de los cuatro programas nacionales propuestos para las actividades agroalimentarias. Del mismo modo habrá que revisar y actualizar la cartera de proyectos del sector agroalimentario en el contexto de la nueva política que surge como resultado de la Mesa Agrícola.

Para poder ejecutar las actividades de los programas: PRONAGRO, PRONADERS, PRONAPAC, PRONAFOR, y de los servicios de SENASA, SEDUCA, CENITA, SENINFRA, INFOAGRO y la Unidad de Planeamiento Estratégico (UPEG) de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, se consolidarán los recursos financieros para el desarrollo agroalimentario, bajo el FONDAGRO, el cual será puesto en marcha con el Programa Sectorial Agroalimentario (ESA/SWAp).

Con el fin de administrar los recursos, este fondo contará de ventanillas con contabilidades separadas para los cuatro servicios y los cuatro programas nacionales, y contará con el apoyo sectorial que brinda la UPEG a través del Despacho Ministerial. Un fondo de esta naturaleza simplificara los controles y el seguimiento para el uso eficiente de los recursos nacionales y externos, y permitirá a la SAG, ofrecer un medio de contraparte a la cooperación internacional según el área especifica en que deseen actuar en el país.

El Fondo de Desarrollo Agroalimentario podrá manejar, de manera más eficiente y eficaz, indicadores de desempeño en función de la ejecución del ESA tales como: (I) número y monto total de proyectos en ejecución actual, (II) porcentaje del total de proyectos en ejecución con

un tiempo de ejecución superior al tiempo contratado, (III) porcentaje del total de proyectos modificados debido al incremento de montos aprobados, (IV) número y monto de proyectos terminados, (V) desembolsos acumulados durante el periodo, (VI) porcentaje del total de proyectos ejecutados con una calidad igual o superior a la norma, (VII) número y monto de proyectos actualmente suspendidos debido a falta de cumplimento de los contratistas, (VIII) porcentaje del total de proyectos ejecutados en que los contratistas han cumplido con los requisitos ambientales, entre otros.

El fondo estará a cargo de un Gerente General, el cual administrará, por medio de ventanillas separadas, los recursos para asegurar la operatividad de los servicios o programas nacionales, en coordinación con el Director Ejecutivo de cada unidad.

7.3.4 Servicios Nacionales de la SAG

Las unidades contenidas en este apartado corresponden a aquellas que prestan servicios de carácter permanente, tanto al sector privado como al sector público. La función de los Servicios es contribuir para determinar las prioridades en las que se traducen las políticas específicas, la formulación de normas para la regulación de actividades públicas y privadas y la fiscalización del uso de recursos y procedimientos, dirigidos a la comunidad en su conjunto, utilizando para ello los recursos públicos organizados según el estatuto administrativo y el presupuesto nacional. La SAG presta servicios a través de las organizaciones que a continuación se describen, identificando su función esencial y las principales medidas que se adoptarán como parte de la reforma institucional del sector público agroalimentario.

7.3.4.1 Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASA)

SENASA es la entidad encargada de: I) proporcionar sanidad, por medio de la prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades, que afectan la producción agroalimentaria, y, II) asegurar la inocuidad y calidad de los productos de origen animal y vegetal.

Se considera prioritario el refuerzo institucional en cuanto a dotación y calidad de personal, infraestructura y recursos, de modo de sortear las barreras sanitarias de los mercados de destino, aprovechar efectivamente los espacios comerciales ganados y construir de esta manera ventajas competitivas estables para el sector agroalimentario.

Las limitaciones actuales ponen en peligro la ejecución y continuidad de los servicios brindados por SENASA, lo que se expresa en carencias en los laboratorios, en dificultades para contar con profesionales que supervisen la producción en el campo, mataderos y plantas de procesamiento de alimentos, y en las debilidades que aún ofrecen las instalaciones fronterizas para prevenir la presencia de plagas y enfermedades.

Para este efecto, se considera prioritario desarrollar un marco jurídico que fortalezca un sistema de acreditación de profesionales (veterinarios y agrónomos, empresas de servicios técnicos del sector y las entidades privadas) y de laboratorios privados, que permitan ampliar la cobertura de servicios, inspecciones y certificaciones que aseguren la calidad higiénico-sanitaria de los productos primarios e industriales.

7.3.4.2 Sistema Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agroalimentaria (SNITTA)

El desarrollo de la competitividad del sector agrícola significa transitar hacia un enfoque en el que predomina la innovación tecnológica, como estrategia básica para incrementar la productividad, disminuir los costos unitarios, diversificar la producción, agregar valor, diferenciar las producciones y adecuarse a los estándares de calidad exigidos. Para enfrentar este desafío en materia de innovación tecnológica, se instalará el Sistema Nacional de

Innovación y Transferencia de Tecnología Agroalimentaria (SNITTA), cuyos componentes principales se desarrollarán en el transcurso del primer semestre del 2004, como resultado final del proyecto PROMOSTA/BID, así:

a. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Agrícola (CONACTA)

La posibilidad efectiva de avanzar en la coordinación de los esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico en función de las políticas y prioridades nacionales, requiere de la realización de un conjunto de actividades dirigidas a alimentar el diálogo entre los actores del proceso de investigación y desarrollo tecnológico, así como de actividades de apoyo administrativo que permitan que las decisiones a que se llegue en función de prioridades, programas y proyectos reciban un adecuado seguimiento, en su fase de implementación.

b. La Secretaría Técnica del CONACTA,

El CONACTA contará para la ejecución de sus actividades de una Secretaría Técnica la cual dará el soporte técnico, analítico y administrativo y tendrá las siguientes funciones:

- Actuar como secretaría del Consejo, estableciendo los procesos administrativos y técnicos requeridos para su funcionamiento, de acuerdo a lo que establezca su reglamento y el plan de actividades que se apruebe oportunamente.
- Mantener las relaciones y estrecha coordinación con las instituciones integrantes del sistema nacional, las cadenas agroalimentarias y otras instancias de gobierno relevantes al funcionamiento del CONACTA.
- Coordinar o desarrollar por si, según corresponda, las actividades técnicas requeridas para el cumplimiento de las funciones del Consejo, particularmente respecto al desarrollo de la propuesta de Plan de Desarrollo Tecnológico Agrícola, para su consideración.
- Efectuar la gestión y seguimiento de los convenios internacionales que se establezcan en el área de apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico agrícola.
- Efectuar la gestión y seguimiento de las decisiones que adopte el CONACTA, en los ámbitos que corresponda.

c. El Centro Nacional de Innovación Tecnológica Agrícola (CENITA),

El Centro Nacional de Innovación Tecnológica Agrícola será el Servicio Tecnológico de la SAG, el cual se responsabilizará de la definición y puesta en marcha de un proceso de selección, adaptación y creación de tecnologías, según se resuelva en el CONACTA. En apoyo a esta iniciativa, el componente de Ciencia y Tecnología de DICTA estará concentrado en el CENITA.

El equipo profesional con el que se integre el CENITA será fortalecido en su capacidad científica, para que pueda operar en un área que se caracteriza por la alta exigencia profesional para los técnicos e investigadores que lo componen.

7.3.4.3 Servicio Nacional de Infraestructura Rural y Riego (SENINFRA)

La primera tarea de este Servicio corresponderá a la formulación del Plan Nacional de Riego, que permita tener un diagnóstico de la distribución actual de las inversiones y según tipo de obras de riego, relacionarlas con las demandas que surgen de los estudios elaborados para cada cadena. En función de ello, SENINFRA propondrá alternativas de inversión en riego, según los distintos escenarios de recursos y prioridades.

SENINFRA estará encargado de gestionar ante la cooperación externa la aprobación de nuevos proyectos de infraestructura rural de apoyo a la producción y transformación agrícola, incluyendo riego y drenaje. Para su desarrollo se utilizará parcialmente la estructura de la Dirección de Riego y Drenaje.

Tendrá la capacidad para revisar y aprobar los análisis de factibilidad económicos y financieros de las propuestas de inversiones productivas. Estos estudios serán realizados por contratistas independientes o empresas consultoras, precalificadas para ejecutar esta fase de preinversión. Con la aprobación del estudio de factibilidad, se tendrá la base para la elegibilidad de los proyectos por los mecanismos de financiamiento denominados RERURAL, FONRIEGO y PRORIEGO, este último dirigido a financiar iniciativas de riego de pequeños y medianos productores. SENINFRA establecerá, cuando sea necesario, las normas para el diseño de los diferentes tipos de obras rurales y aprobará los diseños que se presenten en los estudios de factibilidad. El Proyecto Rerural/BID en su etapa final de ejecución bajo PRONADERS, apoyará con los estudios necesarios, que sirvan para consolidar SENINFRA, como la entidad nacional de servicios en el campo de infraestructura rural.

7.3.4.4 Servicio de Educación Agrícola, Capacitación y Desarrollo Agroempresarial (SEDUCA)

Una de las carencias estructurales que dificultan el desarrollo de la competitividad es la formación especializada de los recursos humanos, la cual es débil e incluso inexistente en algunos sectores. Eso es particularmente sensible en el medio rural, que no dispone de programas adecuados a las necesidades de desarrollo sectorial agroalimentario. Para abordar este problema y lograr la coordinación y articulación de las actividades educativas diseminadas del sector, se establecerá el Servicio de Educación Agrícola, Capacitación y Desarrollo Agroempresarial (SEDUCA).

Se busca que el SEDUCA integre y logre hacer eficiente, en la Secretaría de Agricultura y Ganadería, en coordinación con otros actores del ámbito público y privado, las diversas actividades y recursos orientados a la formación del capital humano en apoyo a: (I) la transformación productiva del sector agroalimentario; (II) el fortalecimiento de la economía rural en Honduras; y (III) desarrollar las capacidades técnicas y empresariales de los distintos actores de las cadenas agroalimentarias.

Los objetivos específicos de SEDUCA serán: (I) elaborar un diagnóstico que determine con claridad las insuficiencias del sistema educativo e informar a la Secretaría de Educación y al Consejo Superior de Educación para que adecue los programas curriculares; (II) formular un plan nacional de capacitación agro-rural que termine con la fragmentación de iniciativas y oriente los programas que actualmente realizan las múltiples instituciones formales e informales y, (III) contribuir a fortalecer las capacidades empresariales y gremiales de los distintos actores del sector agroalimentario, con especial énfasis en la juventud rural, y proporcionar herramientas que les sirvan para su integración a la producción y al empleo.

La contratación de servicios para la formación y capacitación agrícola de recursos humanos se hará en función de la demanda, bajo principios de equidad y transparencia a través de procedimientos de precalificación y concursos. Para tal efecto, se establecerá un sistema de identificación, calificación y certificación de la oferta de servicios.

7.3.5 Programas Nacionales del Sector

Los Programas de la SAG realizan actividades dirigidas hacia grupos específicos de productores y por tiempo determinado. Una parte significativa de sus recursos proviene de la cooperación internacional y, si bien deben responder por el uso de los recursos a las mismas

entidades de Contraloría que los Servicios, los Programas son más flexibles en su ejecución por cuanto no están sujetos al estatuto administrativo para realizar contratos. La flexibilidad se manifiesta en que pueden establecer sistemas de contratación por productos, lo que aumenta la eficiencia y transparencia del gasto y hace posible la introducción de sistemas de seguimiento y evaluación por procesos y resultados. Además constituyen el vehículo más claramente establecido para realizar transferencias de recursos a los productores, de acuerdo con las prioridades establecidas en las políticas por la dirección de la SAG y por las recomendaciones técnicas elaboradas por los Servicios.

En esta Estrategia de rediseño institucional se representa agrupadamente una parte de la organización de la SAG, especializada en dotar directamente a los productores/as y habitantes del medio rural, de recursos y capacidades que les permitan superar la fragmentación de las unidades de producción, los cuellos de botella que presentan los procesos de eslabonamiento de las cadenas productivas y la desintegración social que incide tan fuertemente en la pobreza que caracteriza a la población rural hondureña.

7.3.5.1 Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario (PRONAGRO)

Este Programa constituye el instrumento fundamental para impulsar los procesos de modernización productiva y el desarrollo de la competitividad sectorial. Para ello PRONAGRO articula recursos y actividades tendientes a resolver las principales restricciones que afectan a los complejos agroalimentarios en los valles y altiplanos, buscando alcanzar niveles óptimos de competitividad. Para tal efecto, PRONAGRO se estructurará en tres programas:

a. Programa del Centro Nacional de Agronegocios

Tiene como objetivo fortalecer las condiciones de competitividad de la agricultura de las cadenas por rubro en los valles y altiplanos, consolidando la organización de los productores en redes agroalimentarias, vía los centros de agronegocios y apoyando dicho programa con recursos que serán provistos bajo la modalidad de ventanilla de “segundo piso”. Para ello se realizarán zonificaciones, apoyo para el manejo integral de las unidades productivas y promoción de la organización empresarial.

Las áreas prioritarias de apoyo al sector productivo son:

- El mercado y la comercialización (con el soporte de INFOAGRO) para garantizar y asegurar la información de mercados para los productos que ofrecen las zonas identificadas, las relaciones con los compradores, la formalización de los contratos de compra-venta, la programación de la producción y el transporte de los productos;
- La innovación tecnológica, enfocada a capturar, validar y/o utilizar tecnologías que se adecuen a las características agro climatológicas y ecológicas de cada zona, aumentando la rentabilidad y disminuyendo las variables de riesgo;
- La agregación de valor y el acceso a financiamiento, para lo cual se promoverá la realización de estudios para el desarrollo de redes y empresas agroindustriales y la definición de fondos que estimulen el desarrollo de la diversificación productiva, integración dentro de las cadenas y crecimiento del valor agregado; y la entrega de información espacial y temporal, para lo cual se aprovechará la capacidad de INFOAGRO.

b. Desarrollo de Cadenas Agroalimentarias

El Gobierno tiene como uno de sus principales objetivos, en el marco de la ejecución de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004-2021, la integración de cadenas agroalimentarias, entendiéndose estas, como la integración de todos aquellos actores que intervienen en un rubro agroalimentario desde su producción primaria,

transformación, distribución, comercialización y consumidor tomando en consideración además, la intervención de otros actores indirectos (transporte, insumos, entre otros) que intervienen en llevar estos productos al último eslabón denominado consumo. El Gobierno pretende ejecutar la integración de cadenas, conformando Comités de Cadenas por Rubro, con la representación de todos los actores involucrados y otorgando seguimiento a las decisiones de estos foros, a través de una Secretaría Técnica por rubro.

c. Programa de Modernización de la Agricultura Campesina (PRODECAM)

Tiene como objetivo desarrollar la competitividad de aquel segmento de productores que cuenta con una mayor dotación de recursos productivos, y que ha acumulado mayores capacidades técnicas y de gestión para enfrentar procesos de modernización y de competencia en los mercados, apoyando su inserción en las cadenas de producción y comercialización de los diferentes rubros.

Para llevar adelante este esfuerzo de modernización productiva y de reducción de la pobreza de la población campesina, se realizarán conjuntamente dos tipos de acciones: (I) se fortalecerá y renovará la institucionalidad pública, específicamente en la SAG, en donde se reorientarán componentes de la Dirección de Ciencia y Tecnología (DICTA), cuyas actividades de -ciencia y tecnología y servicios agropecuarios de apoyo a la producción-, apoyarán al PRODECAM; (II) se fomentará la coordinación y el apoyo a la institucionalidad privada asociada a otros actores que participan de este desafío (organizaciones campesinas gremiales, empresas asociativas, prestadores de servicios y otros). Lo anterior, se sustenta en:

- El desarrollo de una institucionalidad pública con capacidad para racionalizar, integrar y ordenar las acciones hacia la agricultura campesina, con altos niveles de descentralización para generar capacidades institucionales a nivel local, que respondan a la heterogeneidad de requerimientos y con las competencias técnicas necesarias para generar alianzas, dirigir y orientar las acciones y supervisar y evaluar el impacto de los recursos invertidos.
- La ampliación y fortalecimiento de la institucionalidad del mundo campesino, para generar mayores capacidades a nivel de las organizaciones gremiales, e impulsar el desarrollo de pequeñas empresas asociativas con capacidad para gestionar una mayor gama de actividades económicas.
- La ampliación y fortalecimiento de una institucionalidad privada eficiente y con capacidad técnica y compromiso con la agricultura campesina, para ejecutar la prestación de servicios de calidad a los productores y fortalecer las capacidades técnicas a escala local (ONG's, empresas de profesionales, profesionales y técnicos independientes).

Aquellas poblaciones bajo el Programa de Modernización de la Agricultura Campesina localizadas en los valles y altiplanos que no califiquen bajo las estructuras de las cadenas agroalimentarias del PRONAGRO, serán incorporadas paulatinamente a proyectos multisectoriales de carácter asistencial que se definirán en el marco de la ERP bajo la administración del PRODDEL de la Secretaria de Gobernación y Justicia.

7.3.5.2 Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS)

PRONADERS constituye el principal instrumento orientado a concretar los esfuerzos institucionales de la SAG para elevar los ingresos y la calidad de vida de los sectores rurales más pobres. Para tal efecto, se responsabiliza de la implementación de Programas y Proyectos de Desarrollo Rural, impulsados por países donantes y organismos de cooperación internacional.

Este Programa será reorientado, centrándolo en la reactivación productiva y la mejora del ingreso familiar rural. Para esto se actuará a través de la promoción de actividades económicas agrícolas y no agrícolas con campesinos y campesinas pobres, optimizando la producción de sus fincas, fomentando el empleo y promoviendo el desarrollo de negocios locales, agrícolas y no agrícolas. En este contexto, la reorientación de PRONADERS implicará que las iniciativas y proyectos enfocados a la provisión de infraestructura (caminos, electrificación, entre otros) y de servicios a la población rural (salud, educación, entre otros), serán canalizados a través de convenios con los organismos de gobierno especializados. Las directrices de reorientación de la política social, emitida por el Gabinete Social en diciembre del 2002, establecen esta línea de acción, con la cual se busca especializar a los sectores en sus respectivas áreas de competencia. Esto implica que la SAG debe centrarse en el fomento productivo (forestal, agrícola y pesquero), para transferir otras acciones que actualmente realiza a las correspondientes Secretarías y entidades especializadas.

En forma complementaria, y considerando que la seguridad alimentaria es uno de los elementos a tomar en cuenta en el desarrollo económico y social de Honduras, los proyectos del PRONADERS, en concordancia con la Estrategia de Reducción de la Pobreza y el enfoque de reactivación productiva, deberán poner énfasis especialmente en el incremento de la productividad agrícola, para asegurar el alimento familiar y mejorar el ingreso por medio de actividades de especialización agrícola y no agrícola, de carácter empresarial.

Bajo esta modalidad de política para el desarrollo rural sostenible, a PRONADERS le corresponde preparar y ejecutar programas y proyectos para la mejora de las condiciones de vida de las familias rurales, en un contexto de seguridad alimentaria y de combate a la pobreza, respetando los usos y costumbres de las comunidades, de manera que:

- Permitan mejorar en forma sostenible los niveles de ocupación e ingreso de los/as campesinos/as, jóvenes y adultos/as, en las actividades agrícolas y no agrícolas, reduciendo su migración a las áreas urbanas;
- Potencien la acción de los gobiernos locales y faciliten una mayor y efectiva participación estratégica y comprometida de las comunidades rurales en la toma de decisiones sobre esos programas;
- Se conciban y ejecuten como un esfuerzo conjunto entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales y la comunidad donante, todo ello en el contexto de la reorientación de la política social (directrices prioritarias) del Gabinete Social (Diciembre-2002);
- Faciliten el acceso de los/as agricultores/as y sus familias a los recursos productivos, las tecnologías modernas, vivienda, salud y demás servicios sociales básicos, así como a la educación técnica y el crédito;
- Contribuyan a aumentar el valor, productividad y rentabilidad de los activos de los/as productores/as rurales, aportando a la diversificación y fomentando una agricultura no tradicional, innovadora, que tome en cuenta el ordenamiento territorial, y que donde sea posible y rentable, estimule las prácticas y productos de la agricultura ecológica y orgánica;
- Permitan mejorar la competitividad y el acceso a mercados, y propiciar marcos jurídicos que den seguridad a los productores;
- Apoyen el establecimiento de actividades productivas no agrícolas, que estén relacionadas con el uso sostenible de los recursos naturales, tales como el agro-turismo, eco-turismo y el pago de los servicios ambientales por medio de formas que no distorsionen el comercio.

Todo esto debería incentivar la inversión privada interna y externa en el medio rural.

Aquellos productores ubicados en cuencas y laderas cuya dotación productiva sea superior a la de la población meta que atienda el PRONADERS, serán incorporados en la cadenas agroalimentarias bajo PRONAGRO, con base en la coordinación establecida entre ambos Programas, de conformidad a lo establecido en un reglamento elaborado para tal efecto.

7.3.5.3 Programa Nacional de Pesca y Acuicultura (PRONAPAC)

La Dirección General de Pesca (DIGEPESCA) fue creada en 1990 con el objetivo de fomentar, administrar y proteger los recursos hidrobiológicos del país, velando porque su explotación sea racional y sustentable. La institución tiene limitaciones legales que no le han permitido ordenar la actividad en concordancia con la importancia del recurso, y carece de los medios financieros y del personal técnico calificado para ejecutar los planes de ordenamiento, diversificación y desarrollo del sector. Esta Dirección se mantendrá en tanto no se genere una nueva estructura que combine funciones normativas y de fomento para el desarrollo del conglomerado pesquero. DIGEPESCA deberá fortalecerse para abordar de mejor manera las siguientes funciones que le son privativas.

- La implementación de medidas para una limitación gradual de la extracción, en función de parámetros técnicos de regeneración de los recursos.
- La implementación de programas de vigilancia para lograr el cumplimiento de las normas técnicas establecidas para la extracción y captura.
- El desarrollo de proyectos de investigación dirigidos a diversificar las especies para uso comercial, complementando estas iniciativas con estímulos a la inversión industrial.

Honduras requiere de una estructura institucional pública que disponga de personal de alto nivel científico y al mismo tiempo, de gerentes especializados en lograr un aprovechamiento económico de este recurso. Para tales fines, se propone la creación del Programa Nacional de Pesca y Acuicultura. Ello requiere un nuevo marco jurídico que permita estructurar una institución que responda a las necesidades de desarrollo del subsector pesquero y acuícola, en un marco de competitividad, transparencia y sostenibilidad. Lo que se logrará a través de las siguientes medidas de política en función de la creación de un conglomerado pesquero que permita la acción sinérgica de todos los agentes participantes:

- El desarrollo de proyectos orientados a incrementar la productividad de los recursos pesqueros, asegurando la participación activa y real de los propios beneficiarios y usuarios de los servicios a generarse por los referidos proyectos.
- El desarrollo de programas de apoyo tecnológico y capacitación a la pesca artesanal.

7.3.5.4 Programa Nacional de Desarrollo Forestal (PRONAFOR)

Este Programa, será el brazo operativo del sector agroalimentario en materia de desarrollo forestal. El PRONAFOR reconoce que el Subsector Forestal es de gran importancia para el futuro del país, y a la vez, está consciente de que se requieren grandes inversiones multisectoriales para garantizar la sostenibilidad a largo plazo y que, además, se necesita una coordinación continua entre el sector público, privado y los cooperantes internaciones. Por lo anterior, se ha convenido que la orientación de la inversión en el Subsector Forestal, será responsabilidad de la SAG y AFE en forma coordinada.

El PRONAFOR, dentro de una visión estratégica a muy largo plazo, pretende el desarrollo y consolidación de un proceso agroforestal con fundamento en cadenas forestales productivas. Para ello, será necesaria la ejecución en el tiempo de las políticas y las acciones correspondientes a mediano y largo plazo, que permitan el fortalecimiento de los eslabones de la cadena silvícola, de transformación de la madera y agroforestales.

Además, el PRONAFOR, comprende varios subprogramas con sus respectivos proyectos sectoriales y multisectoriales, con el propósito de atender, con respuestas concretas de corto y mediano plazo, los múltiples problemas relacionados con: (I) la no participación de las comunidades en las actividades forestales y agroforestales; (II) la falta de competitividad de la producción forestal nacional; (III) la escasa inversión y generación de empleo; y (IV) las funestas consecuencias de la aplicación, durante muchos años, de un modelo puramente extractivo, selectivo y no amigable con el medio ambiente.

Naturalmente que la puesta en vigencia de este Programa, requiere de cambios en la institucionalidad forestal para el cumplimiento de los objetivos y de la nueva política forestal del Estado. Asimismo, es necesario ajustar la normativa para permitir mayor flexibilidad en la toma de decisiones al más alto nivel; un control más eficiente y sistemático de la actividad forestal nacional (transparencia); asegurar una mayor aportación en el manejo del bosque al producto interno agrícola; así como una mejor distribución del ingreso generado por la participación de las comunidades en el aprovechamiento de los bosques.

Por lo anterior, se requiere avanzar en el establecimiento de un Programa Forestal que realice las acciones de desarrollo que contempla la Política de Estado para el Sector Agroalimentario:

- Transformación del modelo forestal actual extractivo y selectivo, por uno sostenible y de rendimiento máximo.
- Detener el proceso de deforestación y contribuir a reducir la pobreza rural asociada al fenómeno.
- Fomentar la participación efectiva de las comunidades asentadas en laderas, para garantizar el acceso y usufructo de todos los beneficios generados por la actividad forestal.
- Ampliar los procesos de inversión orientados a incrementar la producción maderera.
- Incorporar otros usos para el bosque.
- Estimular la inversión privada nacional e internacional, integrando a las comunidades locales en el manejo del bosque a través de Contratos de Manejo Forestal.

7.4 NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL SUBSECTOR FORESTAL

La Ley de Modernización Agrícola promovió una serie de cambios institucionales dentro del Sector Público Agrícola, así como reformas al Decreto Ley No.103 que dio origen a la creación de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR). El nuevo Proyecto de Ley Forestal, fundamentará su nueva estructura organizativa y funcional de la Administración Forestal del Estado (AFE-COHDEFOR), en el siguiente marco de decisiones políticas, propone como bases para la reestructuración de institución: (I) la Política Forestal del Gobierno; (II) El Plan de Gobierno 2002-2006 y, (III) la Agenda Gerencial AFE-COHDEFOR 2002-2006.

Esta estructura organizativa transforma a la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), en un servicio denominado Administración Forestal del Estado (AFE); el Gobierno asume la decisión de dotarlo con una asignación presupuestaria para que pueda responder a las demandas de la sociedad hondureña cumpliendo con la legislación vigente, enmarcada en dos ámbitos: (I) realizar una gestión flexible, eficiente y eficaz y (II) Evaluar las metas alcanzadas y cuantificar el impacto de los recursos públicos utilizados.

Con lo anterior, se busca transformar el aprovechamiento del bosque en una actividad económicamente rentable, socialmente equitativa y ecológicamente sostenible, convirtiendo al servicio forestal en un instrumento efectivo de reducción de la pobreza. Esta institucionalidad requiere: capacidad técnica; incentivos a la reforestación y forestación; y funciones

normativas, reguladoras y supervisoras de la producción económica sostenible, del sector privado y social de la economía.

Dentro del marco legal actual, mediante los Decretos legislativos Nos. 31-92 y 218-96, se designa a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, como cabeza del sector agrícola, así como responsable de la elaboración de las políticas y planes estratégicos del subsector forestal, y de la formulación de propuestas de mecanismos concretos, asignando las funciones que garanticen el fortalecimiento de los eslabones de la Cadena Agroforestal.

La SAG se constituye, además, en el canal oficial del subsector forestal con el Presidente de la República. También es responsable de conformar el marco sectorial integrado entre la política y los programas para el desarrollo de una agricultura ampliada, rectorado a través del Gabinete Agroalimentario, que es presidido por el Ministro de la SAG. Ello permite una mejor articulación y coordinación de los programas y servicios agrícolas con las actividades forestales.

El actual Consejo Directivo de la AFE/COHDEFOR se transformará en el Consejo Directivo Forestal Nacional (CONAFOR), que tendrá facultades más amplias que el primero. Ello como consecuencia de la puesta en vigencia de una política participativa con equidad de género, enfocada a fomentar la transparencia, el combate a la corrupción y la descentralización de funciones.

La Administración Forestal del Estado (AFE), se constituye en un ente eminentemente técnico del subsector forestal, orientado a propiciar el desarrollo forestal del país con principios técnicos, económicos y ambientales de persistencia, rentabilidad y rendimiento máximo.

La Administración Forestal del Estado (AFE) constituye el brazo técnico operativo para el desarrollo del Sistema Forestal Ampliado y para el cumplimiento de la Ley Forestal y de sus reglamentos.

Funcionará con unidades de servicios administrativos, técnicos y legales, como: asesoría técnica; manejo de recursos humanos; comunicación institucional, supervisión de regiones; asesoría legal; auditoria interna, administración y planificación. Esta última, será el enlace con la política sectorial, recurriendo a los mecanismos ya existentes.

En la parte operativa funcionará con la Dirección de Desarrollo Productivo, Dirección de Desarrollo Social Forestal, Dirección de Protección de Ecosistemas y la Guardia Forestal.

Para el cumplimiento de las actividades, se requiere la creación del cuerpo de Guarda Forestal del Estado (GUFORE). Este equipo técnico operativo constituye el personal de campo responsable de supervisar, controlar y fiscalizar los programas de manejo forestal en los aspectos técnicos, administrativos, incluyendo las actividades de protección forestal, ecoturismo y otras.

Siguiendo el principio de descentralización administrativa, también se establecerán Oficinas Regionales, de acuerdo a criterios de vigilancia, situación y existencia de los recursos forestales productivo, creación de nuevas masas forestales, y de otros factores que requieran la presencia permanente de la Administración Forestal del Estado.

Los actores del subsector forestal: Organizaciones no gubernamentales, universidades, productores agroforestales privados, municipalidades, asociaciones campesinas y procesadores y exportadores de productos forestales, tendrán participación en todos los asuntos del desarrollo forestal y a lo largo de toda la pirámide institucional.

7.5 FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD GREMIAL DEL SECTOR PRIVADO

A partir de lo establecido en la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, el Ministro de Agricultura preside el Consejo de Desarrollo Agrícola (CODA). Esta instancia es fundamental para avanzar en el fortalecimiento de una renovada institucionalidad que represente a la iniciativa privada ante el Estado y que logre un tipo de organización en la que prime la complementariedad de sus componentes, tras objetivos comunes. Esta forma de organización es determinante para conseguir una mayor rentabilidad en los negocios, lo que se traduce en mayor competitividad en los mercados. En este contexto, las relaciones entre la institucionalidad privada y pública, se estiman de fundamental importancia para la correcta aplicación de las múltiples iniciativas y medidas de política que conforman la estrategia de mediano y largo plazo.

Para tal efecto, a través del CODA, la SAG establecerá relaciones sistemáticas de trabajo con el sector privado a través a dos mecanismos:

7.5.1 Comisión Agroalimentaria de Relaciones Internacionales

Esta instancia tendrá como objetivo coordinar la posición del gobierno con el sector privado antes, durante y después del proceso de negociaciones. Esto es de fundamental importancia para fortalecer la posición-país en la negociación de los tratados comerciales y, al mismo tiempo, para asegurar que las decisiones finalmente tomadas tengan una amplia legitimidad política y social. Este último aspecto es relevante por cuanto siempre en las negociaciones de acuerdos comerciales hay subsectores que son más beneficiados que otros, que son o se sienten perjudicados.

La función de esta Comisión será brindar asesoría al Ministro de Agricultura, pues éste es el que finalmente tiene la responsabilidad política de la toma de decisiones. Interactuará con el Gabinete Agroalimentario y será presidida por el Ministro de Agricultura, con el apoyo técnico de la Unidad de Comercio Agrícola. Esta Comisión estará integrada por representantes privados (empresariales y campesinos) de cada eslabón de las distintas cadenas agroalimentarias y funcionará en forma regular, según calendarios de trabajo preestablecidos. Al momento de realizar los procesos de negociación y, sobre todo, en los momentos críticos, el sector privado también será invitado a integrar la delegación del país, bajo la modalidad del asesor del “cuarto de al lado”.

7.5.2 Comités de Cadenas Agroalimentarias por Rubro

Se proponen como espacios de articulación entre el sector público y el sector privado de un rubro específico, para dar seguimiento, actualización y ajuste permanente a las propuestas hechas por los participantes del proceso de la Mesa Agrícola. También estos Comités analizarán en forma permanente la situación y perspectivas de la cadena, efectuarán concertaciones entre los actores para mejorar la competitividad de la misma, e interactuarán con el sector público y otros actores institucionales. La SAG dará el soporte operativo y técnico (entre otros, Secretario Técnico) a cada Comité.

El desarrollo de ambas instancias supone un fortalecimiento de los gremios campesinos y empresariales. Éstos deberán ser capaces de generar recursos para lograr una creciente profesionalización, que permita entregar servicios a sus asociados y representar sus puntos de vista frente al gobierno. Para tal efecto, será de vital importancia que estos gremios se organicen por rubros, además de mantener sus esquemas de organización de carácter regional o nacional.

7.5.3 Programa de Apoyo para el Desarrollo Gremial

Este Programa estará orientado a fortalecer la estructura gremial, en el marco de un sistema que asegure la separación de funciones y la complementariedad de acciones entre los distintos gremios, además, de mejorar la capacidad de gestión de éstos en forma individual. Ello les permitirá definir y poner en práctica una oferta de servicios; captar fondos por auto gravámenes; gestionar recursos externos, entre otras iniciativas. El Programa se desarrollará en estrecha cooperación con los gremios del sector agroalimentario.

7.6 ACTUALIZACIÓN DEL MARCO JURÍDICO DEL DESARROLLO AGROALIMENTARIO

Como consecuencia de las actividades futuras para implementar la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras, la Secretaría de Agricultura y Ganadería reconoce que será importante efectuar una revisión del marco jurídico del sector y así lo entiende el Congreso Nacional al haber aprobado el Decreto No. 68-2003 de la Ley de Fortalecimiento Financiero del Productor Agropecuario, que en su Articulo 26 establece: “Los órganos competentes de la administración del Estado por medio de la Secretaría de Estado en los Despachos de Agricultura y Ganadería con la participación del sector productor, deberán diseñar un plan estratégico de política agropecuaria integral dentro de un plazo de noventa (90) días a partir de la vigencia de la presente Ley, que garantice al sector agropecuario la sostenibilidad a corto, mediano y largo plazo. Este plan deberá ser presentado al Congreso Nacional para su conocimiento”.

Lo anterior podría realizarse bajo la figura jurídica de un sólo Decreto que consolide los diferentes ajustes legales que se han realizado en las leyes del sector agrícola; considerando que el marco legal del sector agrícola hondureño ha sido resultado de una dispersa legalización, generada a lo largo de cincuenta años, sin responder a una visión clara de desarrollo del sector de uno de los sectores más importantes de la economía nacional.

En esta revisión se deberá tener en cuenta el documento de Política de Estado del Sector Agroalimentario y del Medio Rural de Honduras 2004-2021, donde se plantea un nuevo esquema para desarrollar la agricultura ampliada, término que conlleva no sólo focalizar los esfuerzos en el sector primario sino, la transformación de esos productos con valor agregado, capaces de insertarse y competir en nuevos mercados producto de la globalización y los tratados de libre comercio.

Por su parte la revisión del marco jurídico deberá facilitar el diseño de un cuerpo legal que contenga las modificaciones resultantes de la reingeniería que se está llevando a cabo en la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Más aún, esquemas que aún mantienen dudas en su legislación tales como la institucionalidad forestal o las leyes relacionadas con la tenencia de la tierra, tendrían en este proceso, una oportunidad para que se reactualicen según las exigencias de la nueva perspectiva estratégica asumida por el Gobierno bajo un proceso participativo que da la base para denominarlo Política de Estado.

7.7 DESCENTRALIZACIÓN

En la década de los noventa y debido al apoyo que brindan algunas agencias, se generan procesos de descentralización que fortalecen la gestión local en el marco del ejercicio del Gobierno con la participación ciudadana, que implican procesos de interacción de los ciudadanos y sus grupos, con el gobierno local y el nacional. Especialmente las materias de ambiente (fuentes de agua, reforestación, protección, manejo de conflictos sobre micro cuenca, etc.), derechos de la niñez y familias; así como asuntos locales, a través de la participación en los Consejos de Desarrollo Municipal, se convierten en una práctica cada vez más cotidiana.

En el 2002 se aprobó el Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL) de la Secretaría de Gobernación y Justicia, que lidera el proceso. Todos los programas y proyectos de la SAG, ser realizarán en coordinación estrecha con el PRODDEL.

7.8 TRANSPARENCIA

El Gobierno de la República está trabajando para promover la transparencia y el buen gobierno, siendo ésta una preocupación central de los hondureños y de los donantes. Varias instituciones financieras internacionales y países amigos apoyan los esfuerzos para hacer más eficaz y transparente su sistema estatal de contratación y adquisición, verificando los aspectos técnicos, financieros y administrativos. Igualmente, el Gobierno está resuelto a avanzar en capacitar a los funcionarios locales que trabajan en adquisiciones y contratación y en desarrollar nuevos procedimientos de compra para aplicarlos en todo el sector público hondureño.

A este efecto se han fortalecido las instancias de control y auditoria pública y social, concurriendo a este fin la ejecución de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004-2021.

7.9 EJECUCIÓN A TRAVÉS DE UN PLAN ESTRATÉGICO

La ejecución de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004-2021, es responsabilidad de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y de los Organismos Desconcentrados adscritos al mismo. Así como de los órganos descentralizados que componen el sector agrícola.

El objetivo del Plan Estratégico, es entregar información, al máximo detalle posible de la ejecución de las medidas contenidas en la Política de Estado Sectorial. Durante este año 2004 y para el periodo 2005-2006, permitirá a las autoridades disponer de una herramienta gerencial y al conjunto de entidades comprometidas con su logro de un instrumento que muestre a todos los agentes, la coherencia y progreso de las acciones que se ejecutarán.

Con este fin se elabora una síntesis de las prioridades de aquellas medidas y proyectos que se iniciarán durante este año y los dos subsiguientes. Este proceso de selección refleja las prioridades que interpretan a las autoridades de Gobierno, luego de las consultas realizadas a la sociedad civil en la Mesa Agrícola Hondureña. También la cooperación internacional ha sido debidamente informada de este proceso.

Estas medidas y proyectos son expuestos por las entidades responsables, en sus contenidos técnicos, llegando a reflejarse en metas y en sus requerimientos financieros. La diferencia entre disponibilidad de recursos, básicamente proveniente del Presupuesto Nacional; y los requerimientos que surgen a partir de la ejecución del Plan, constituye la brecha financiera que se presentará a la Cooperación Internacional, para solicitarle apoyo en este año 2004 y los siguientes 2005 y 2006.

Con este propósito, al finalizar el primer trimestre se tendrá una propuesta de modificación presupuestaria a presentar en la Secretaría de Finanzas; donde se fortalecerán las gestiones ante las fuentes de cooperación que actualmente apoyan a Honduras. A esta misma fecha, se tendrá el Documento de País que se presentará al próximo Grupo Consultivo para Honduras de Junio, 2004.

Todo este proceso técnico tiene un único propósito: “ser eficientes y eficaces en el logro de los objetivos que se proponen para 2004, en materia de transformación y modernización productiva y contribución a la reducción de la pobreza del medio rural”.

Apéndices

APÉNDICE 1: SÍNTESIS DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICA

TABLA 1

SÍNTESIS DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICAS PARA EL PERIODO 2004–2006

ÁMBITOS	MEDIDAS DE RESPONSABILIDAD SECTORIAL	MEDIDAS DE RESPONSABILIDAD MULTISECTORIAL
DESARROLLO AGROALIMENTARIO INCLUYENTE (CAPITULO 5)		
1. Desarrollo de mercados y negociaciones comerciales 1.1 Fortaleciendo y sosteniendo la competitividad en el mercado nacional		Creación y aplicación de un nuevo marco legal de defensa comercial
		Fortalecimiento del sistema de comercio interno (Programa de silos regionales y centros de acopios; Programa de Mercados de Abastos y Cadenas de Cuartos Fríos; Incorporación sector privado en administración silos del IHMA; líneas de financiamiento para comercialización)
		Estandarización del Sistema de pesas y medidas
		Redefinición progresiva de los Programas de Ayuda Alimentaría
		Ampliación del Programa de Merienda Escolar
		Mantenimiento de los convenios de comercialización privados existentes
		Mantenimiento de otros mecanismos para administrar los precios de productos agrícolas en el mercado interno: ▪ Control y vigilancia del cumplimiento de los precios de la canasta básica. ▪ Incrementar la organización y control de ferias agropecuarias y artesanales.
1.2 Estimulando las exportaciones	Consolidar el grupo de la SAG en las negociaciones comerciales	Negociaciones Comerciales Internacionales
	Diseño y puesta en marcha de un Fondo de Promoción de Exportaciones Agroalimentarias (FPEA)	Desarrollo de Sistemas de Inteligencia y Acceso a Mercados a través de las Agregadurías Agrícolas
	Fortalecimiento de los servicios de información agroalimentaria	Simplificación de los trámites de exportación
		Desarrollo de capacidades nacionales en negociaciones comerciales en agricultura
2. Mejoramiento de la Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de alimentos	Fortalecimiento en la aplicación de las medidas emitidas en la Ley Fitozoosanitaria	Consolidación del Comité Nacional del Codex Alimentarius
	Promoción de una estrategia sanitaria nacional y centroamericana	
	Negociación de nuevos acuerdos sanitarios	
	Agilización de la aprobación de la Ley de Semillas	
	Ampliación de procedimientos de inspección y aprobación de plantas industriales y artesanales pecuarias y agrícolas para consumo interno y de exportación	
	Cumplimiento de condiciones fitosanitarias para el acceso a mercados exigentes	
3. Desarrollo de la innovación tecnológica, diversificación y valor agregado	Integración del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnológica Agroalimentaria (CONACTA)	
	Formulación y ejecución de la primera etapa de un Plan Nacional de Desarrollo Tecnológico Agropecuaria	
	Instalación del Centro Nacional de Innovación Tecnológica Agroalimentaria (CENITA)	
	Institucionalización del Fondo de Desarrollo Tecnológico Agroalimentario (FONTEC)	
	Realización un estudio de Zonificación Agrícola	
	Realización de estudios para la integración y fortalecimiento de las Cadenas Agroalimentarias	
	Desarrollo de cadenas agroalimentarias, forestales, de pesca y acuicultura	
	Desarrollo de Centros de Agronegocios	

ÁMBITOS	MEDIDAS DE RESPONSABILIDAD SECTORIAL	MEDIDAS DE RESPONSABILIDAD MULTISECTORIAL
4. Educación Agrícola, Capacitación y Desarrollo Agroempresarial	Consolidación del Servicio de Educación Agrícola, Capacitación y Desarrollo Agroempresarial (SEDUCA)	Transversalizar en todos los niveles y componentes de la estrategia de desarrollo del sector agroalimentario la educación agrícola, la capacitación y el desarrollo agroempresarial
	Fortalecer las capacidades locales de provisión de servicios profesionales privados de generación y transferencia de tecnología y capacitación agroalimentaria	Incorporar a la juventud rural en los programas de educación y capacitación agroalimentaria
	Capacitación técnica a mandos intermedios en el proceso productivo	Establecimiento de vínculos permanentes entre los distintos actores de la educación y capacitación
5. Financiamiento agrícola y rural, atracción de inversiones y manejo de riesgos	Ampliación del seguro agrícola	Resolución del problema de sobreendeudamiento
	Fortalecimiento de FONAPROVI/BANADESA	Fortalecimiento del sistema estatal de financiamiento
	Fondo Dotal para el INFOAGRO	Diseño de una estrategia y de los mecanismos para ampliar y fortalecer el sistema no tradicional de financiamiento rural
		Formulación de mecanismos para reducir las tasas de interés
		Diseño de mecanismos para facilitar la constitución de garantías complementarias
		Diseño de una estrategia para atraer inversiones hacia el sector
		Reorganizar y fortalecer el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA)
		Fondo Nacional para el Desarrollo Agroalimentario y Rural
		Fondo de Reconversión y Modernización Productiva
6. Desarrollo de la infraestructura rural y de riego 6.1 Riego y otras infraestructuras productivas	Diseño e instalación del Servicio Nacional de Infraestructura Rural y Riego (SENINFRA)	Ampliación de áreas bajo riego y Rehabilitación de importantes distritos de riego
	Formulación de un Plan Nacional de Riego y Drenaje	
	Diseño de un sistema de Incentivos a las Inversiones Privadas	
6.2 Infraestructura rural		Consolidación de una instancia de coordinación para la infraestructura de responsabilidad pública
7. Sostenibilidad de los recursos naturales	Inicio del Proyecto de Bosques y Productividad Rural (PBPR), que en su primera etapa se denominó PAAR	Revisión de la normativa ambiental
	Ejecución de la Estrategia Nacional de Protección Forestal 2003 – 2015	Diseño y puesta en marcha de una Estrategia Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas (ENAMICH)
	Diseño de un sistema de incentivos al establecimiento de Acuerdos de Producción Limpia	Diseño de una estrategia para desarrollar Programas de Turismo Rural
	Diseño y puesta en marcha de un Programa de Reforestación Nacional	Crear y Operativizar la Guardia Forestal (Policía Forestal)
	Creación de un Fondo Rotatorio Reembolsable	Incorporación de la población en el manejo de los recursos forestales y en la obtención de beneficios a través de la figura de Contratos de Largo Plazo
	Establecimiento de condiciones para el fomento de inversiones	Promover las plantaciones dendroenergéticas para garantizar la sostenibilidad de recurso forestal utilizado para la leña.
	Ordenamiento territorial de las áreas forestales	Revisión de la Titulación de Tierras por parte de INA
	Revisión de la normativa agroforestal	Combatir el aprovechamiento ilegal de productos forestales
	Diseño y puesta en marcha de un Plan de Reasignación de Recursos	Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, y promover su administración y conservación
	Manejo y protección efectiva de bosques latifoliados	Ejecución de la Estrategia Nacional de Biodiversidad
8. Acceso a la tierra: seguridad jurídica y equidad social		Formulación y aprobación de la Política Nacional de Tierras
		Integrar la Comisión Técnica Interagencial de Tierras
		Formulación de un anteproyecto de Ley para incentivar un uso más incentivo de la tierra
		Modernización del Registro de la Propiedad y Catastro de Tierras
		Ampliación del Programa de Titulación de Tierras
		Creación de nuevas opciones de acceso a la tierra en el contexto del Plan de Agricultura Campesina
		Continuación de los Programas de Forestería Comunitaria
		Diseño de un Programa de Localización de Campesinos sin Tierra en Áreas Ocupadas

ÁMBITOS	MEDIDAS DE RESPONSABILIDAD SECTORIAL	MEDIDAS DE RESPONSABILIDAD MULTISECTORIAL
		Ejecución de la Estrategia de Reordenamiento Territorial Rural
		Solución de conflictos agrarios
		Acceso a tierra para garantizar la equidad social
DESARROLLO DE LA AGRICULTURA CAMPESINA Y EQUIDAD DE GENERO (CAPITULO 6)		
1. Agricultura Campesina	Diseño y puesta en operación de la primera etapa de un Plan de Desarrollo de la Agricultura Campesina (PRODECAM)	Reorientar y fortalecer el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS), en el marco de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y la nueva Política Social del Gobierno
	Modernización de la agricultura campesina y pesca artesanal, I Fase	Fortalecer la articulación del PRONADERS con el Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL)
	Modernización de la agricultura campesina y pesca artesanal, II Fase	
	Reorientar y fortalecer el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS)	
	Coordinar los proyectos de desarrollo rural con otros sectores	
	En el área de financiamiento rural, fortalecer la complementariedad entre el FONADERS y otras fuentes	
	Continuar y fortalecer el Programa de Forestería Comunitaria	
	Diseñar el Programa de Pesca y Acuicultura Artesanal	
2. Equidad de Género	Transversalización del enfoque de género en las políticas a través de los cuatro Servicios y Programas Nacionales	Ampliación de los derechos y la participación de las mujeres en la toma de decisiones
	Establecimiento de mecanismos que aseguren la equidad de género en los ingresos y en el acceso y control de los recursos productivos	
	Reconocimiento del aporte de las mujeres al desarrollo agroalimentario del país	
	Política de Género en PRONADERS	
	Financiamiento a mujeres rurales	
REFORMA INSTITUCIONAL Y FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD GREMIAL (CAPITULO 7)		
1. Coordinación		Creación y/o reactivación de entidades de coordinación y consultivas del ministro (Gabinete Agroalimentario y Consejo de Desarrollo Agroalimentario, CODA)
2. Reforma institucional de la Secretaria de Agricultura y Ganadería	Reforma de la estructura de dirección de la SAG: ▪ Viceministro a cargo de los Servicios Nacionales y Viceministro a cargo de los Programas Nacionales	
	Fortalecimiento e instalación de nuevos Servicios de la SAG: ▪ Fortalecimiento SENASA ▪ Instalación CENITA ▪ Instalación SENINFRA ▪ Instalación SEDUCA	
	Fortalecimiento y puesta en marcha de nuevos Programas de la SAG: ▪ Creación PRONAGRO (subprograma el Centro Nacional de Agronegocios; subprograma de Agricultura Campesina, Subprograma de Cadenas Agroalimentarias) ▪ Reorientación PRONADERS ▪ Creación PRONAPAC ▪ Creación PRONAFOR	
	Reforma institucional del sector forestal	
	Elaboración de un Plan Estrategico de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y del Medio Rural de Honduras 2004-2021	

ÁMBITOS	MEDIDAS DE RESPONSABILIDAD SECTORIAL	MEDIDAS DE RESPONSABILIDAD MULTISECTORIAL
3. Fortalecimiento de la Capacidad Gremial	Fortalecimiento de la capacidad gremial : ▪ Creación de la Comisión Agroalimentaria de Relaciones Internacionales ▪ Creación de Comités de Cadenas Agroalimentarias por Rubro ▪ Programa de Apoyo para el Desarrollo Gremial	

TABLA 2
SÍNTESIS DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICAS PARA EL PERIODO 2007- 2021

ÁMBITOS	MEDIDAS DE RESPONSABILIDAD SECTORIAL	MEDIDAS DE RESPONSABILIDAD MULTISECTORIAL
DESARROLLO AGROALIMENTARIO INCLUYENTE (CAPITULO 5)		
1. Desarrollo de mercados y negociaciones comerciales 1.1 Fortaleciendo y sosteniendo la competitividad en el mercado nacional		Puesta en marcha de programas y medidas para el fortalecimiento del sistema de comercio interno Puesta en marcha de la Bolsa de Productos Agropecuarios
1.2 Estimulando las exportaciones		Apertura y consolidación de nuevos acuerdos comerciales Ampliación de las agregadurías agrícolas Reducción de las tarifas portuarias y de los costos de fletes
2. Mejoramiento de la Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de alimentos	Desarrollo de un Programa de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y de otros sellos de calidad	
3. Fomento de la innovación tecnológica, diversificación y valor agregado	Consolidación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACTA)	
4. Educación Agrícola, Capacitación y Desarrollo Agroempresarial	Estructuración de un Fondo de Capacitación	
5. Financiamiento Agrícola y Rural, atracción de inversiones y manejo de riesgos		Desarrollo de esquemas innovadores de servicios bancarios y no bancarios Diseño y puesta en operación de mecanismos para asignar recursos de financiamiento bajo criterios de zonificación Diseño y puesta en operación de mecanismos para conectar el sistema crediticio con otros sistemas de apoyo
6. Desarrollo de la infraestructura: rural y de riego	Ejecución del Plan Nacional de Riego y Drenaje y puesta en operación del Sistema de Incentivos a la Inversión Privada Desarrollo de programas de capacitación en riego	Desarrollo de obras de infraestructura social
7. Sostenibilidad de los recursos naturales	Puesta en operación del sistema de incentivos al establecimiento de Acuerdos de Producción Limpia	Fortalecimiento del Sistema de Áreas Protegidas Diseño y puesta en operación de un sistema de venta de bonos de carbono Puesta en operación de Programas de Turismo Rural
DESARROLLO DE LA AGRICULTURA CAMPESINA Y EQUIDAD DE GENERO (CAPITULO 6)		
1. Agricultura Campesina	Consolidación y plena operación del Plan de Desarrollo de la Agricultura Campesina (Subcomponente Campesino del PRONAGRO, PRONADERS, Programa de Forestería Comunitaria, Programa de Pesca y Acuicultura Artesanal	
2. Equidad de Género	Consolidación de los derechos y participación de las mujeres	

APÉNDICE 2: ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE LA AGRICULTURA HONDUREÑA

Tabla 1
Producto Interno Bruto Nacional y Agrícola a costo de factores
Periodo 1990 – 2003
Millones de Lempiras
A precios constantes de 1978

Años	PIB Nacional	Tasa de Variación	PIB Agrícola	Tasa de Variación	PIB Agrícola / PIB Nacional %
1990	4.671		1.285		27.5
1991	4.788	2.50	1.364	6.1	28.5
1992	5.078	6.06	1.413	3.6	27.8
1993	5.396	6.26	1.404	- 0.6	26.0
1994	5.294	(1.89)	1.416	0.9	26.7
1995	5.583	5.46	1.540	8.8	27.6
1996	5.751	3.12	1.578	2.5	27.4
1997	6.038	4.88	1.646	4.2	27.3
1998	6.195	2.60	1.614	- 1.9	26.1
1999	6.134	(0.98)	1.477	- 8.4	24.1
2000	6.551	6.80	1.650	11.7	25.2
2001	6.762	3.18	1.642	- 0.5	24.3
2002	7.006	3.60	1.723	4.9	24.6
2003	7.224	3.1	1.755	1.9	24.3

Fuente: Banco Central de Honduras

Tabla 2
Balanza Comercial Nacional y Agrícola
Periodo 1995 – 2003
(Millones de Dólares Estadounidenses)

Años	Exportaciones			Importaciones			Balanza Comercial	
	Total País	Agrícola	Participación %	Total País	Agrícola	Participación %	Total País	Agrícola
1995	1,763.1	892.9	50.6	2,204.0	251.4	11.4	-440.9	641.5
1996	1,944.3	920.3	47.3	2,414.9	308.9	12.8	-470.6	611.4
1997	2,223.7	951.2	42.8	2,705.6	405.4	15.0	-482.1	545.8
1998	2,504.1	1,069.3	42.7	3,119.8	456.7	14.6	-615.7	610.6
1999	2,310.9	719.1	31.1	3,288.7	488.3	14.8	-977.8	230.8
2000	2,600.7	912.4	35.1	3,593.2	521.4	14.5	-992.5	391.0
2001	2,510.7	882.8	35.2	3,742.2	516.9	13.8	-1,231.5	365.9
2002	2,570.6	834.2	32.5	3,757.9	521.5	13.9	-1,187.3	312.7
2003	2,711.1	820.1	30.2	4,060.9	555.3	13.7	-1,349.8	264.8

Fuente: Banco Central de Honduras

Tabla 3
Disponibilidad aparente por habitante de los principales rubros agroalimentarios producidos en Honduras
Periodo 1990 – 2003
Kilos / Habitantes/Año

Años	Maíz	Fríjol	Arroz	Trigo	Azúcar	Vacunos	Carnes	Pollo	Leche	Huevos
1990	62.3	11.1	9.1	19.2	40.1	14.3	2.5	6.4	12.2	7.3
1991	64.8	14.0	16.9	32.4	44.0	13.9	2.5	6.8	12.6	7.3
1992	60.1	14.9	7.5	20.9	38.6	14.1	2.5	7.7	12.3	7.4
1993	60.4	7.3	4.8	28.6	38.8	14.6	2.5	8.2	11.9	7.4
1994	54.1	11.1	9.7	19.6	37.8	8.2	1.5	8.7	11.6	7.3
1995	63.0	8.1	13.9	22.5	38.9	8.4	1.5	9.0	11.3	7.3
1996	48.0	12.2	12.2	21.2	43.7	8.7	1.6	8.8	11.0	7.4
1997	55.3	11.3	11.9	23.6	44.0	6.4	1.6	8.7	10.7	7.5
1998	39.9	13.9	12.1	23.9	45.6	6.3	1.6	9.3	10.6	1.7
1999	35.8	6.4	12.3	24.2	47.2	6.2	1.6	9.9	10.5	7.9
2000	34.9	9.7	12.4	24.4	48.9	6.1	1.6	10.6	10.5	8.1
2001	29.2	6.2	12.6	24.7	50.6	6.1	1.6	11.3	10.4	8.3
2002	34.3	8.5	12.3	32.0	52.4	6.0	1.5	13.1	9.1	9.9
2003*	43.0	8.5	16.3	26.0	49.0	7.0	2.0	11.0	11.0	8.0

Fuente: Elaborado por INFOAGRO, con información del Banco Central de Honduras.
*Estimados en cada rubro, basado en información del Censo Nacional 2001, con modelo ARIMA, de SAS INSTITUTE, con intervalos de confianza del 95%.

Tabla 4
Población en edad de trabajar y población económicamente activa según dominio y sexo
(Periodo 2003)

Características	Nacional	Rural	Urbano
Población Total	6.797.951	3.704.301	3.093.650
PET	**4.985.044**	**2.606.257**	**2.378.788**
Hombres	2.398.287	1.311.261	1.087.026
Mujeres	2.586.757	1.294.996	1.291.762
PEA	**2.556.486**	**1.283.425**	**1273.060**
Hombres	1.685.740	972.583	713.157
Mujeres	870.746	310.843	559.903
Ocupados	**2.426.149**	**1.247.155**	**1.178.994**
Asalariados	1.114.563	443.602	670.961
No Asalariados	1.311.585	803.553	508.032
Desocupados	**130.337**	**36.271**	**94.067**
Tasa de Desempleo Abierto (TDA)	5.1	2.8	7.4
MBT	4.8	3.3	5.4
Tasa de Participación	**51.3**	**49.2**	**53.5**
Hombres	70.3	74.2	65.6
Mujeres	33.7	24.0	43.3
Tasa de Subempleo Invisible	**29.6**	**37.1**	**21.7**

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

Tabla 5
Préstamos aprobados en el Sector Agroalimentario por actividad, con fondos administrados por FONAPROVI
(*En Miles de Lempiras*)

Actividades Productivas	Año 2001		Año 2002		Año 2003 (Primeros 6 meses)	
	No. de Préstamos	Monto Aprobado	No. de Préstamos	Monto Aprobado	No. de Préstamos	Monto Aprobado
Apicultura	-	-	1	100.0	-	-
Aves y Cerdos	30	25,347.7	13	3,177.5	5	1,009.0
Beneficio de Café	-	-	2	3,035.0	1	3,000.0
Comercialización de Granos Básicos	-	-	57	17,161.7	60	22,033.1
Comercio	-	-	58	5,252.0	26	1,902.8
Compra de Tierra	-	-	151	6,023.7	25	693.0
Banano y Plátano	21	27,770.8	4	11,045.4	1	4,600.0
Cultivo de Café	70	16,072.6	6	395.1	1	45.0
Camarón y pesca	27	19,200.0	5	16,380.0	-	-
Cultivo de Caña	3	825.0	5	1,350.0	-	-
Cultivo de Granos Básicos	341	46,751.3	175	25,112.5	123	10,336.0
Hortalizas	-	-	-	-	3	170.0
Ganado de engorde	-	-	-	-	2	220.0
Elaboración de productos alimenticios diversos	-	-	9	3,224.0	3	730.0
Ganadería, leche y cría	255	89,408.3	68	31,698.2	24	9,657.6
Maquinaria y Equipo	-	-	-	-	-	-
Otros Agricultura	-	-	60	81,730.3	26	32,397.5
Palma Africana	5	4,626.0	2	4,948.0	-	-
Servicios de Mecanización Agrícola	-	-	41	11,033.2	4	1,078.0
Servicios Varios	-	-	23	1,924.2	14	1,350.7
Sistema de Riego	-	-	3	339.0	-	-
Total Actividades Productivas	752	230,001.7	683	223,929.8	318	89,222.7

Fuente: Fondo Nacional para la Producción y Vivienda (FONAPROVI)

Tabla 6
Superficie total sembrada de granos básicos, año agrícola 1992 – 1993 / 2002 - 2003
(Superficie en Manzanas)

Año Agrícola	Superficie (Mz)			
	Maíz	Fríjol	Arroz	Sorgo
1992 – 1993	619.460	102.250	19.490	97.340
1993 - 1994	614.480	119.100	16.400	110.320
1994 – 1995	558.210	167.970	17.090	95.340
1995 - 1996	581.330	118.980	21.440	105.460
1996 – 1997	581.827	139.472	23.234	126.904
1997 – 1998	555.431	206.120	23.215	120.186
1998 – 1999	557.458	159.654	8.145	118.545
1999 – 2000	531.380	172.610	4.530	95.260
2000 – 2001	492.242	109.019	4.566	96.222
2001 – 2002	406.529	132.627	3.779	69.250
2002 - 2003[23]	489.860	156.820	5.530	76.920

Fuente: Elaborado por INFOAGRO/UPEG/SAG en base a la información del Instituto Nacional de Estadística (INE)

[23] Validación de Primera 2002 – 2003 y Pronóstico de Postrera 2002 – 2003 INE.

Tabla 7
Rendimiento total de granos básicos, año agrícola 1992 – 1993 / 2002 - 2003
(Rendimiento en qq /mz)

Año Agrícola	Rendimiento (qq/mz)			
	Maíz	Fríjol	Arroz	Sorgo
1992 – 1993	20.00	10.10	41.60	19.88
1993 - 1994	21.10	10.20	41.00	14.17
1994 – 1995	21.20	9.60	35.80	12.31
1995 - 1996	24.90	10.20	41.20	17.59
1996 – 1997	20.50	9.90	34.10	17.90
1997 – 1998	22.80	10.10	34.10	15.81
1998 – 1999	18.80	7.40	33.60	13.23
1999 – 2000	22.10	10.80	35.30	14.93
2000 – 2001	23.10	11.90	34.90	17.18
2001 – 2002	21.30	8.40	43.80	12.55
2002 - 2003[24]	22.50	9.74	35.60	14.94

Fuente: Elaborado por INFOAGRO/UPEG/SAG en base a la información del Instituto Nacional de Estadística (INE)

Tabla 8
Superficie, producción y rendimiento de frutas y hortalizas año agrícola 1998 – 1999 / 1996 - 1997
(Superficie en Hectáreas y producción en Toneladas Métricas)

Cultivo	1998 - 1999			1996 - 1997		
	Superficie (Ha)	Producción (TM)	Rendimiento (TM / Ha)	Superficie (Ha)	Producción (TM)	Rendimiento (TM / Ha)
Café	254.277.0	137.192.0	0.7	196.688.0	120.811.0	0.7
Banano	27.108.0	452.578.6	19.5	32.017.0	1.177.422.0	38.4
Plátano	6.287.0	59.638.5	13.3	8.234.0	67.889.0	10.8
Caña de azúcar	55.663.0	3.550.972.6	72.4	52.866.0	3.154.393.0	69.1
Palma Africana	50.526.0	457.782.0	16.4	50.055.0	658.779.0	16.9
Naranja	14.121.0	126.172.1	8.8	16.052.0	287.266.0	20.1
Toronja	2.095.0	17.875.1	12.0	2.583.0	35.057.0	18.5
Limón	387.0	4.613.6	14.2	552.0	4.699.0	14.8
Piña	2.892.0	43.468.7	25.9	3.701.0	72.621.0	21.7
Melón	5.477.0	114.369.7	20.9	7.071.0	156.009.0	22.1
Cacao	4.281.0	1.532.9	0.4	5.795.0	2.386.0	0.4
Tomate	1.656.0	31.968.4	19.3	3.718.0	82.634.0	22.2
Chile dulce	262.0	1.096.1	4.2	415.0	1.824.0	4.4
Papa	1.367.0	20.440.5	15.0	2.533.0	27.313.0	10.8
Cebolla	707.0	5.316.7	7.5	1.176.0	12.966.0	11.0
Repollo	430.0	10.033.8	23.3	1.627.0	50.047.0	30.7

[24] Validación de Primera 2002 – 2003 y Pronóstico de Postrera 2002 – 2003 INE.

Tabla 8 Continuación….

Superficie, producción y rendimiento de frutas y hortalizas año agrícola 2001 – 2002 / 2000 - 2001

(Superficie en Hectáreas y producción en Toneladas Métricas)

Cultivo	2001 - 2002			2000 – 2001		
	Superficie (Ha)	Producción (TM)	Rendimiento (TM / Ha)	Superficie (Ha)	Producción (TM)	Rendimiento (TM / Ha)
Café	179.403.4	175.481.8	1.0	225.858.9	152.078.7	0.7
Banano	27.717.7	1.414.371.3	51.0	26.743.3	987.409.7	36.9
Plátano	12.074.7	106.885.1	8.9	8.957.2	83.186.2	9.3
Caña de azúcar	67.549.8	2.922.579.8	43.3	62.488.7	3.450.736.6	55.2
Palma Africana	71.181.8	1.054.468.2	14.8	60.587.9	735.802.2	12.1
Naranja	18.162.3	319.428.9	17.6	16.072.4	197.026.1	12.3
Toronja	3.253.5	35.777.1	11.0	2.614.7	23.983.7	9.2
Limón	555.8	5.761.1	10.4	443.7	5.186.9	11.7
Piña	2.792.1	90.548.3	32.4	3.172.7	61.933.2	19.5
Melón	6.258.8	162.241.4	25.9	5.523.4	131.298.0	23.8
Cacao	4.675.5	3.575.0	0.8	4.189.2	2.451.5	0.6
Tomate	2.965.8	60.333.0	20.3	1.958.2	36.771.5	18.8
Chile dulce	470.4	4.778.3	10.2	386.4	3.131.3	8.1
Papa	1.240.0	20.689.6	16.7	1.150.8	19.053.8	16.6
Cebolla	440.8	6370.0	14.5	388.0	4.348.9	11.2
Repollo	874.3	30.296.7	34.7	428.0	12.404.0	29.0

Fuente: Elaborado por INFOAGRO/UPEG/SAG en base a la información de la Encuesta Agrícola Nacional 1998 – 1999 / 1996- 1997 / 2000 – 2001
Dirección General de Estadística y Censos / Instituto Nacional de Estadística (INE)

Tabla 9

Superficie, producción y rendimiento de cultivos permanentes, año agrícola 2001 – 2002 / 2000 - 2001

(Superficie en Hectáreas y producción en Toneladas Métricas)

Región	Café			Banano			Plátano			Caña de Azúcar		
	Superficie (Ha)	Producción (TM)	Rendimiento (TM / Ha)	Superficie (Ha)	Producción (TM)	Rendimiento (TM / Ha)	Superficie (Ha)	Producción (TM)	Rendimiento (TM / Ha)	Superficie (Ha)	Producción (TM)	Rendimiento (TM / Ha)
Sur	1.692.7	1.145.9	0.7	32.0	547.4	17.1	23.6	120.3	5.1	20.062.7	1.100.953.6	54.9
C. Occidental	50.218.5	33.269.6	0.7	646.4	4.562.6	7.1	89.6	1.007.1	11.2	653.8	11.554.1	17.7
Norte	50.211.4	31.840.3	0.6	17.356.2	687.881.7	39.6	6.932.2	75.771.0	10.9	29.035.1	1735.173.8	59.8
Litoral Atlántico	1.337.1	720.6	0.5	5.952.8	278.971.7	46.9	1.037.4	3.838.9	3.7	184.5	4.810.3	26.1
Nor Oriental	38.113.2	27.040.6	0.7	847.5	3.969.9	4.7	137.8	1.225.3	8.9	1.069.4	24.654.1	23.1
Centro Oriental	39.922.4	29.152.8	0.7	772.7	4.693.2	6.1	22.4	219.1	1.0	8.845.6	537.984.7	60.8
Occidental	44.363.7	28.909.0	0.7	1.135.8	6.783.1	6.0	514.1	1.004.5	2.0	2.637.6	35.606.0	13.5
TOTAL	225.859.0	152.078.8		26.743.4	987.409.6		8.957.1	83.186.2		62.488.7	3.450.736.6	

Tabla 9 Continuación…

Superficie, producción y rendimiento de cultivos permanentes, año agrícola 2001 – 2002 / 2000 - 2001

(Superficie en Hectáreas y producción en Toneladas Métricas)

Región	Palma Africana			Naranja			Toronja			Limón		
	Superficie (Ha)	Producción (TM)	Rendimiento (TM / Ha)	Superficie (Ha)	Producción (TM)	Rendimiento (TM / Ha)	Superficie (Ha)	Producción (TM)	Rendimiento (TM / Ha)	Superficie (Ha)	Producción (TM)	Rendimiento (TM / Ha)
Sur	0	0	0	150.3	2.347.7	15.4	0	0	0	0	0	0
C. Occidental	0	0	0	233.1	4.792.5	20.6	0	0	0	101.5	831.9	8.2
Norte	26.258.4	304.830.5	11.6	3.742.7	27.040.0	7.2	1.891.4	13.660.0	7.2	130.1	1744.1	13.4
Litoral Atlántico	34.274.9	430.971.7	12.6	11.235.7	156.649.9	13.9	721.7	10.098.0	14.0	67.9	783.9	11.5
Nor Oriental	0	0	0	183.1	3.077.3	16.8	1.6	225.6	141.0	1.4	265.9	189.9
Centro Oriental	0	0	0	335.1	1.348.5	4.0	0	0	0	114.6	769.4	6.7
Occidental	0	0	0	190.4	1.770.3	9.3	0	0	0	28.2	263.4	9.3
TOTAL	60.533.3	735.802.2		16.072.4	197.026.2		2.614.7	23.983.6		443.7	4.658.6	

Tabla 9 Continuación…

Superficie, producción y rendimiento de cultivos permanentes, año agrícola 2001 – 2002 / 2000 - 2001

(Superficie en Hectáreas y producción en Toneladas Métricas)

Región	Piña			Cacao		
	Superficie (Ha)	Producción (TM)	Rendimiento (TM / Ha)	Superficie (Ha)	Producción (TM)	Rendimiento (TM / Ha)
Sur	0	0	0	0	0	0
C. Occidental	75.3	511.5	6.8	0	0	0
Norte	510.5	4.818.2	9.4	2.639.6	2639.6	0.75
Litoral Atlántico	2.449.6	56.023.2	22.9	1.507.6	1.507.6	0.31
Nor Oriental	76.1	74.2	1.0	2.7	2.7	2.7
Centro Oriental	11.8	91.1	7.7	0	0	0
Occidental	49.4	414.9	8.4	39.3	39.3	0.41
TOTAL	3.172.7	61.933.1		4.189.2	4.189.2	

Fuente: Elaborado por INFOAGRO/UPEG/SAG en base a la información de la Encuesta Agrícola Nacional 2000 – 2001

Tabla 10
Cultivos Ornamentales

Producto	Importaciones 2002		Exportaciones 2002	
	(US$)	Kilogramos	(US$)	Kilogramos
Esquejes sin enraizar e injertos	1.648	10.000	214.162	299.879
Rododendros y azaleas injertados			600	1.000
Plántulas	1.357	390		
Rosas	2.852	655	210	377
Musgos y Líquenes			5.767	7.531
Arreglos			93.124	40.801
Claveles	949	903		
Lirios	268	149		
Orquídeas	84	47		
Plantas vivas	7.220	3.888	1.358.525	1.482.789
Otros	47.995	27.634	20.647	29.686
Total	**62.373**	**43.666**	**1.693.035**	**1.862.063**

Fuente: Elaborado por INFOAGRO/UPEG/SAG en base a la información de Comercio Exterior INE.

Tabla 11
Uso actual del suelo, año 2003
(En Miles de Hectáreas)

No.	Descripción	Superficie	%
	Tierras con cobertura forestal[25]	**5.989.6**	**53.2**
1.1	*Bosque Latifoliado*	2.917.8	
1.1.1	Manglar	54.3	
1.1.2	Hoja Ancha	2.863.5	
1.2	*Bosque de Pino*	*2.512.7*	
1.2.1	Denso	695.2	
1.2.2	Ralo	1.817.5	
1.3	*Bosque Mixto*	*559.1*	
2	**Otros Usos**	**5.259.6**	**46.8**
2.1	*Zonas agrícolas ganaderas y otros*	*3.467.4*	
2.2	*Área deforestada*	*1.652.2*	
2.2.1	Latifoliado	1.311.3	
2.2.2	Mangle	243.5	
2.2.3	Pino	97.4	
TOTAL		**11.249.2**	**100.0**

Fuente: Anuario Estadístico Forestal 2003.

[25] Cifras obtenidas del Mapa Forestal Base de 1995, estas tierras no incluyen ríos, lagos, lagunas.

Tabla 12
Volumen de madera en rollo reportado y aprovechado por tipo de bosque y año, según región forestal
(En Miles de M³)

Región Forestal	1999			2000			2001			2002			2003		
	Pino	Latifoliado	Total	Pino	Latifoliado	Total	Pino	Latifoliado	Total	Pino	Latifoliado	Total	Pino	Latifoliado	Total
Atlántida	-	7.4	7.4	-	2.6	2.6	-	3.3	3.3	0.1	7.3	7.4	-	8.4	8.4
Comayagua	53.3	0.1	53.4	72.5	0.2	72.7	70.1	0.3	70.4	57.9	0.3	58.2	37.6	0.2	37.8
Copan	5.4	0.2	5.6	6.5	0.2	6.7	11.9	0.2	12.1	17.7	0.1	17.8	11.5	0.3	11.8
El Paraíso	146.7	9.1	155.8	133.8	0.0	133.8	64.1	1.0	65.1	138.9	1.0	139.9	63.0	2.2	65.2
Francisco Morazán	32.7	0.6	33.3	40.5	0.7	41.2	136.1	0.0	136.1	142.2	0.0	142.2	159.6	0.0	159.6
La Mosquitia	1.3	0.4	1.7	3.3	0.0	3.3	2.0	0.5	2.5	2.6	0.5	3.1	2.5	0.3	2.8
Nor - Occidental	20.3	3.4	23.7	27.6	2.9	30.5	26.3	3.5	29.8	87.7	3.3	91.0	75.7	3.2	78.9
Olancho Este	261.3	8.6	269.9	198.7	3.8	202.5	140.9	3.4	144.3	362.3	5.4	367.7	299.2	2.8	302.0
Olancho Oeste	194.9	0.1	195.0	159.2	0.0	159.2	170.7	0.1	170.8	*	*	*	*	*	*
Río Plátano	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.7	1.7
Yoro	100.4	1.5	101.9	97.3	0.5	97.8	186.5	2.4	188.9	126.4	4.3	130.7	123.4	1.6	125.0
Zona Sur	4.2	1.0	5.2	4.5	0.7	5.2	8.4	0.5	8.9	12.9	0.3	13.2	7.3	0.2	7.5
TOTAL	**820.5**	**32.4**	**852.9**	**743.9**	**11.6**	**755.5**	**817.0**	**15.2**	**832.2**	**948.7**	**22.5**	**971.2**	**779.8**	**20.9**	**800.7**

Fuente: Anuario Estadístico Forestal 2003.
*A partir del 2002, la Región Forestal de Olancho Oeste se fusionó con la de Olancho Este.

Tabla 13
Número de bovinos, porcinos y aves, según año

Año	Bovino	Porcino	Aves
1993*	2.077.460	479.434	11.696.636
1997**	2.060.786	559.236	13.106.485
2001	1.859.737	538.003	18.318.084

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)
*Censo Nacional Agropecuario 1993
**Dirección General de Estadística y Censos

Tabla 14
Producción de carne bovina y porcina, según año

Año	Producción de carne en Toneladas Métricas	
	Bovina	Porcina
1995	64.164	-
1996	-	8.779
1997	63.422	8.983
1998	57.080	9.018
1999	54.711	9.285
2000	55.000	10.000
2001	55.295	10.000
2002	62.000	8.000

Fuente: Global Livestock Production and Health Atlas, FAO, – Volumen 56- 2002.

Tabla 15
Evolución de la producción de leche

Año	Producción (Millones de Litros)	Tasa de crecimiento (%)
1996	516.96	-
1997	578.99	11,99899412
1998	571.24	-1,338537799
1999	562.67	-1,500245081
2000	571.11	1,499991114
2001	593.8	3,972964928
2002*	611.9	3,048164365
Promedio		**2.9**

Fuente: Banco Central de Honduras
*Estimación ARIMA (1,1,0) JMP IN V. 4.
0.4 SAS Instituto. Intervalo de confianza (95%) (637.4 – 586.4)
INFOAGRO/SAG, 2002.

Tabla 16
Evolución de la producción de carne de pollo y huevos

Año	Producción		Carne de pollo y huevos per cápita	
	Carne de Pollo (TM)	Huevos (Miles)	Carne de Pollo	Huevos
1993	42,297	761,943	8.1	145
1994	46,593	772,197	8.6	142
1995	49,191	794,877	9.0	146
1996	49,368	834,051	8.8	149
1997	50,355	861,281	8.8	149
1998	56,174	872,502	9.5	148
1999	68,750	907,402	11.4	150
2000	75,625	916,476	13.0	148
2001	80,333	964,020	12.6	152
2002	85,334	1,014,030	13.1	155

Fuente: Elaborado por INFOAGRO, con información del Banco Central de Honduras

Tabla 17
Exportación de productos pesqueros de Honduras por año

Producto	Años										
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002[26]
Camarón											
(Valor Miles US$)	15,690	11.967	269.920	30.640	18.572	20.087	21.000	22.400	33.344	25.500	25.490
Volumen Export. (TM)	1.757	1.083	2.066	2.273	1.386	1.393	1.549	1.620	2.253	1.700	1.693
Langosta											
(Valor Miles US$)	32.481	26.800	31.900	34.112	35.035	28.180	31.750	39.513	31.400	29.655	29.645
Volumen Export. (TM)	1.697	1.188	1.045	1.066	1.082	866	968	1.200	953	900	893
Escama											
(Valor Miles US$)			2.600	1.800	2.700	2.700	2.100		2.197	2.953	3.992
Volumen Export. (TM)			504	341	529	398	407		405	536	709
Caracol											
(Valor Miles US$)			1.800	1.800	2.100	2.000	1.900		2.826	1.865	3.094
Volumen Export. (TM)			402	410	474	448	439		665	443	728

Fuente: Elaborado por INFOAGRO, con información del Banco Central de Honduras

Tabla 18
Producción agrícola seleccionada por año, según cultivo
(En Miles de Quintales)

Cultivo	Año		
	2000	2001	2002
Algodón en rama	17	26	48
Arroz en granza	229	217	263
Banano	9.200	11.214	10.318
Café en oro	4.178	3.896	3.970
Caña de azúcar	106.098	113.113	107.268
Frijoles	1.535	933	1.340
Maicillo o sorgo	1.334	1.209	1.137
Maíz	11.285	9.189	11.213
Palma Africana	13.448	14.539	15.429
Plátano	1.050	1.397	1.746
Tabaco en rama	111	110	110

Fuente: Elaborado por INFOAGRO, con información del Banco Central de Honduras

[26] Estos valores son estimados por INFOAGRO

Tabla 19
Producción agroindustrial seleccionada por año, según cultivo
(En Miles de Quintales)

Producto	Unidad de Medida	Año		
		2000	2001	2002
Azúcar	Quintal	7.307	7.609	7.777
Harina de trigo	Quintal	2.502	2.483	2.539
Leche pasteurizada	Litro	81.851	81.061	83.307
Aceite y manteca vegetal	Libra	145.023	157.932	162.912
Refresco de botella	Botella de 12 Onz.	1.335.532	1.357.559	1.399.406
Cerveza de botella	Botella de 12 Onz.	255.804	244.968	250.812
Aguardiente y licor compuesto	Litro	8.860	9.959	10.069
Cigarrillos de cajetilla	Cajetilla de 20	282.771	299.220	308.367

Fuente: Elaborado por INFOAGRO, con información del Banco Central de Honduras

Tabla 20
Oferta interna de maíz, según año
(Cantidad en Miles de Quintales)

Año	Producción Anualizada	Importación	Exportación	Oferta Interna
1999	11.527	2.507	69	13.965
2001	7.639	4.710	10	12.339
2202	11.213	4.974	1	16.186
2003	11436	4.933	125	16.245
2004	11.272	5.215*	367*	16334*

Fuente: INE, Encuesta Agropecuaria Básica – Mayo 2004
*Datos estimados con base a 2.2 Millones de Quintales importados y 153 mil quintales exportados durante el período de enero a mayo del 2004.

APÉNDICE 3: CRITERIOS BÁSICOS PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL DE LA SAG 2004-2021

CRITERIOS BÁSICOS PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL DE LA SAG 2004-2021

La Reforma Institucional a la cual se refiere el Capítulo 7, de la Segunda Parte de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004 - 2021, es la materialización de:

- El Panorama Internacional, correspondiente al primer capítulo, que da el contexto al cual se debe adecuar una institucionalidad para un sector agroalimentario que resuelve de manera estratégica su inserción competitiva en el mercado mundial.
- El diagnóstico institucional, que se presentó en el punto 3. referido al Desfase Institucional, del Capítulo 2: El Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras.
- El Capítulo 3: Estrategia para el Desarrollo, que incluye un punto 5: Reforma Institucional del Sector Agroalimentario, como una de las exigencias de la estrategia con orientación de largo plazo.
- El capítulo 4: Políticas Sectoriales para el Desarrollo Agroalimentario Incluyente y el Bienestar Rural, establece como punto 4: Una nueva institucionalidad sectorial: eficiencia y coordinación pública-privada, y se la concibe como una política instrumental para llevar a efecto los cambios.

Todas estas menciones se incluyen en la Primera Parte: "El Desafío y el Marco Orientador". Vale decir, en el marco de la política se hace una referencia sistemática al contexto en que debe desenvolverse la agricultura en los próximos decenios, a los problemas que presenta la actual institucionalidad, al carácter estratégico que tiene su solución y al rol instrumental que juega como política que sirve de base para la implementación de las medidas y acciones que se presentan en la Segunda Parte del Documento, que tiene por nombre precisamente "Medidas de Política y Reforma Institucional".

Estos antecedentes son vitales para comprender y compartir los criterios básicos que guían la Reingeniería de la Institucionalidad Pública del Sector Agroalimentario y Rural.

Primer Criterio: institucionalidad para un sector que participa del comercio mundial en el contexto de la globalización

1. La globalización[27] es un proceso de acercamiento de los países y regiones, como resultado del desarrollo científico-técnico que ha hecho progresos considerables en materia de comunicaciones en todas las áreas. Este acercamiento ha implicado un aumento del comercio mundial y, por tanto, cada vez es más frecuente y adquiere más sentido, referirse al mercado mundial. La ampliación del comercio debería incidir en una especialización productiva, dictada por las ventajas comparativas, que impulsaría una mejor asignación de recursos y con ello un mayor bienestar.

   Sin embargo, el mercado mundial es diverso y tiene como una de sus características la heterogeneidad entre países, empresas y tipos de bienes y servicios sujetos al comercio. Por su parte, el comercio agrícola presenta distorsiones que deben tenerse en cuenta, en el momento del diseño de políticas.

[27] Sintetizado del primer capítulo, de este mismo documento. También en términos semejantes, se pronuncian los organismos internacionales y consultores internacionales como Roberto Martínez Nogueira, en Documento del BID, "La Reforma Institucional y la Gestión del Sector Agropecuario: avances y tareas pendientes", New Orleans, Luisiana, marzo de 2000.

2. Desde la perspectiva de Honduras, el desafío de participar de manera competitiva en los mercados agrícolas debe abordarse con realismo para adecuarse tanto a las condiciones de distorsión de dichos mercados, como a los enormes saltos de calidad que deben producirse en la transformación productiva del país. Ello es indispensable para hacer viable una propuesta de desarrollo que combina el crecimiento económico, la equidad en la distribución de los frutos del crecimiento y la sostenibilidad en el manejo de los recursos.

   La integración a la economía mundial supone procesos de ajuste estructural que originan dificultades de diverso orden, muchas de las cuales generan tensiones sociales. Aún así, es un hecho que en los últimos años se observa un fuerte incremento de los acuerdos de libre comercio entre la mayor parte de los países del mundo, lo cual genera una mayor apertura comercial y un nuevo equilibrio entre dichas economías, incluido el sector agrícola.

   De dicho proceso, debe emerger una diferenciación y especialización de las diferentes regiones agrícolas del mundo, lo que está en buena parte determinado por la existencia de ventajas comparativas. Identificar claramente estas ventajas es parte esencial del diseño estratégico que requiere el desarrollo del sector agroalimentario.

3. Por lo anterior, que se ve refrendado en la actualidad con la negociación del CAFTA, se hace necesario un sistemático análisis comparado con los países competidores, para estar al tanto de las innovaciones tecnológicas y de los nuevos desarrollos en materia de instituciones y regulaciones. La institucionalidad, tanto pública como privada, debe readecuarse en función de este contexto.

Segundo Criterio: diagnóstico de una institucionalidad dispersa y desfasada

4. En la actual organización de la SAG y de las instituciones que forman el SPA, a diciembre de 2003, se observa una falta de correspondencia entre sus componentes, relaciones internas y funciones asignadas, y los desafíos de ampliación de las competencias reales y simbólicas atribuidas al SPA y del nuevo contexto, antes mencionado.

   Por competencias reales se entiende las que efectivamente efectúa más allá de la formalización de estas actividades en marcos legales o normativos. Por competencias simbólicas se entiende aquellas que la población le atribuye a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, con total independencia de lo que son sus atribuciones reales o legales y que se debe tener en cuenta desde un punto de vista político, pues afecta la valoración pública respecto al quehacer de la Secretaría.

   El sector tiene entre sus cometidos, además de la agricultura y la ganadería, la pesca, el uso forestal del suelo y su producción, aunque es necesario resaltar, en este último caso, que su dependencia a la estructura orgánica es menos clara, lo cual se resuelve en la nueva Ley Forestal que reafirma el rol de autoridad del Ministro de la SAG para el esta área. También incluye el desarrollo rural y se le atribuye responsabilidad sobre toda la cadena productiva o de valor, que se inicia con la producción de recursos naturales renovables[28]. Vale decir, se trata de un

[28] Ver: IICA, Ministerios de Agricultura de cara al Siglo XXI, Resumen Ejecutivo, noviembre 2003. Cambios en los Ministerios de Agricultura que propone una visión de la agricultura como un sector ampliado que incorpora las cadenas

Sector Público Agroalimentario y Rural bastante amplio en su objeto de trabajo y en consecuencia, con complejidades técnicas que se ven agudizadas por lo desarticulado de su organización.

En lo simbólico, tal como se manifestó en la Mesa Agrícola Hondureña, existe una expectativa de los productores para que la SAG intervenga en áreas como el financiamiento, las negociaciones comerciales, o infraestructura rural, respecto de las cuales las atribuciones o son menores o directamente no caben bajo su responsabilidad política.

5. Se observa una mezcla de entidades centralizadas y desconcentradas en la SAG, y descentralizadas fuera de la SAG, aunque dentro del Sector Público Agroalimentario y Rural:

   - Centralizadas: Dirección de Riego y Drenaje, DIGEPESCA, SENASA;
   - Desconcentradas: DICTA, DINADERS Y FONADERS;
   - Descentralizadas: BANADESA, INA, AFE-COHDEFOR, IHMA.

   Todo ello incide en agudizar las dificultades de otorgar dirección estratégica por la permanente aparición de problemas coyunturales y por atribuciones diferenciadas del Ministro según la entidad que se trate, que no le concede coherencia a las formas como se ejerce la autoridad sobre el sector.

6. Existe una proliferación de proyectos asociada con un comportamiento predefinido de las agencias de cooperación internacional respecto al uso de recursos, lo que limita la dirección de las autoridades nacionales. Ello ha dado lugar a la preeminencia que en la actualidad ha adquirido avanzar en el proceso de Enfoque Sectorial Ampliado (ESA / SWAp).

7. A los factores anteriores se agrega la superposición de marcos jurídicos, con leyes y reglamentos que no han sido actualizados. Se dispone sucesiva y no complementariamente las siguientes directrices legales y reglamentarias: La reforma de la Ley General de la Administración Pública por medio del decreto 218-96, que crea la Secretaría de Agricultura y Ganadería; la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola de 1992; Reglamento de organización, funcionamiento y competencias del Poder Ejecutivo de 1997; y, Reglamento de organización Interna de la SAG de julio 2000.

Tercer criterio: institucionalidad para la estrategia

8. El diseño que se adopte debe responder a sus dos ejes, que no se explican para evitar la redundancia de argumentos:

   - Modernización y transformación productiva para lograr una mayor competitividad mediante el fortalecimiento y desarrollo de los recursos internos.
   - Reducción de la pobreza en el medio rural a través de la integración social y económica de su población

9. Necesidad de adecuarse a una nueva visión acerca del rol del Estado:

   - No intervencionista, básicamente en la formación de los precios. Esto lleva a abandonar las actividades ejecutoras directas y concentrarse en las funciones

agroalimentarias (mejor definidas como cadenas de valor) para incluir subsectores como el forestal, las plantas medicinales, etc.

normativas y de regulación, y de responsabilidad por la asignación de recursos que se transfieren para el fomento productivo o la asistencia a las poblaciones pobres. Como función que supervisa ambas líneas de acción está la fiscalización interna y externa por el adecuado y eficaz uso de los recursos.

- Subsidiario, en tanto seguirá realizando todas aquellas actividades que el sector privado no está en condiciones o no manifiesta interés en realizar. Al respecto se puede mencionar la manutención de la generación de bienes públicos como la investigación de recursos naturales, la información de mercados, la sanidad fito y zoosanitaria, la supervisión de la cadena agroalimentaria para verificar la inocuidad de los alimentos, o la entrega de transferencias de ingresos a ciertos estratos de población, para atenuar los impactos de la pobreza rural que los afecta y compromete en su condición humana.

10. Estratégicamente, la institucionalidad debe ser diseñada teniendo como horizonte el largo plazo. Esto significa que las instituciones que se creen o modifiquen, deben responder más a una visión de permanencia y que resulten funcionales a los desafíos previstos, antes que el tipo de diseño que se elabora para resolver problemas de corto plazo. Esta exigencia deberá dar énfasis al máximo apego posible al rigor en las definiciones de cada organismo y de la gestión que se requiere dentro de la SAG. El mismo requisito es aplicable a la relación con las otras Secretarías de Estado con las cuales se mantiene y mantendrá vínculos estables y progresivos.

Cuarto criterio: institucionalidad instrumental para servir a la implementación de la Política de Estado.

11. Ser instrumental a la implementación de la política de Estado implica establecer un orden de la organización que haga posible distinguir entre las acciones que la propia SAG puede llevar a cabo, de aquellas en que la ejecución depende de terceros.

    Por esta razón resulta imperioso crear instancias de coordinación y decisión que permitan la interacción con otras Secretarías de Estado y con el sector privado, así como diseñar mecanismos que faciliten un ordenamiento de la cooperación internacional tras prioridades estratégicas y con una visión sectorial de largo plazo.

    Esta tarea es propia de quien ocupe el cargo de Ministro de la SAG, puesto que se trata de un tipo de relación que combina lo técnico con lo político y las políticas que tienen resolución multisectorial exigen la presencia de la máxima autoridad de la Secretaría de Agricultura y Ganadería para que se considere el punto de vista sectorial. Como este tipo de actividades consume gran parte del tiempo de la autoridad, surge la necesidad que sean los viceministros quienes asuman las funciones ejecutivas de dirección de la organización en las áreas que se decida segmentar las actividades de la SAG.

    En consistencia con este diseño surgen como formas adecuadas las entidades colectivas, tales como el Gabinete Agroalimentario, el CODA con representación de las cadenas y la Mesa Sectorial de Agricultura y la Vida Rural.

    Por su parte las funciones ejecutivas de los viceministros deberán ser contrastadas permanentemente con la orientación del Ministro que además de los organismos mencionados, es quien tiene interlocución con el Presidente de la República y participa del Gabinete de Gobierno. La interacción como equipo de trabajo entre el Ministro y sus viceministros serán la garantía de un buen funcionamiento hacia adentro y hacia fuera de la SAG

Quinto criterio: instituciones dotadas de capacidades para ejecutar las medidas de política

12. La organización que se rediseñe deberá contemplar que sus componentes tengan la capacidad de ejecutar de manera fluida las medidas de política que se orientan a la transformación productiva y a la reducción de la pobreza rural.

    La conclusión que emana de este criterio es que cada institución deberá analizar la consistencia entre medios y fines o de los instrumentos que utiliza para lograr sus objetivos. Esta apreciación podría ser obvia, si no se tuviera la experiencia respecto a que muchas veces no se selecciona correctamente el instrumento o que los fines u objetivos se formulan de manera difusa. Para no abundar en ejemplos, basta con señalar que si se entiende la SAG y el SPA como el instrumento, y los objetivos y ejes de la estrategia como los fines, concluiremos que no existe correspondencia entre fines y medios, lo que obliga a actuar en el ámbito general de la institucionalidad.

    Con estas condiciones el gran reto de la Dirección estratégica es traducir en el corto plazo planes que sean efectivos en sus acciones y que además estén concatenados con los objetivos fijados en forma secuencial y se adecúen a la realidad institucional existente o en el mejor de los casos en transición, hacia una organización más fluida.

    De esta manera los servicios se encargarán de la normatividad, de la regulación, de entregar información oportuna y confiable para los usuarios de sus servicios que se traducen en distintas formas de información; en tanto que los programas seleccionarán los instrumentos más idóneos para alcanzar la satisfacción de los beneficiarios que recibirán recursos del Estado para mejorar sus recursos o superar sus condiciones de pobreza. Ambas actividades deberán ser fiscalizadas por un órgano independiente, dentro de la misma institucionalidad, que hará una contraloría tanto de los procedimientos como de la pertinencia de los objetivos hacia los cuales se dirigieron.

13. Crear o fortalecer entidades comprometidas y responsables de la implementación de las medidas de política. Esto implica orientaciones claras por parte de la autoridad respecto a las prioridades que estructuran desde el corto plazo el logro de los objetivos propuestos a mediano y largo plazo. Con este fin se delega en las entidades encargadas la responsabilidad por la gestión de los recursos. Esta determinación de ir progresivamente otorgando responsabilidades tiene como contrapartida un compromiso de cada centro de responsabilidad, por la correcta aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros en función de metas y productos preestablecidos.

    Para colaborar con este proceso, la autoridad dispondrá de un equipo preparado para apoyar con instrumentos de programación y seguimiento, tanto de procesos como del presupuesto en el cual se traduce en términos financieros los planes operativos, que representan la acción en el corto plazo. Este tipo de unidad, conocida como asesoría permanente, no tiene relación jerárquica con las unidades operativas y sirve a toda la organización proporcionando racionalidad a la gestión de la SAG.

14. En los casos frecuentes que el logro de objetivos quede vinculado con la acción de otros agentes, públicos o privados, será parte de la gestión realizar las alianzas necesarias para producir sinergias, que potencien el accionar de las entidades componentes de la organización, en tanto los propósitos de la SAG son parte de

los fines del Estado, representado por el Gobierno y de la sociedad civil, que en sus distintas calidades, es usuaria o beneficiaria de sus acciones, que comprometen finalmente los objetivos nacionales, en cuyo ámbito se encuentra el desafío por el fomento productivo que conduzca a una mayor competitividad y el propósito fundamental de reducir la pobreza en Honduras.

Sexto criterio: atributos generales que deben acompañar el proceso

15. Las definiciones anteriores deben considerar un diseño que armonice el logro de los objetivos sustantivos con atributos de:

- Apertura al cambio por parte de las autoridades
- Simpleza en su arquitectura como organización
- Flexibilidad ante situaciones exógenas que pueden alterar conceptos más rigurosos de departamentalización.
- Transparencia en su funcionamiento y valoración de los procesos para articular las relaciones entre sus componentes.
- Máxima participación dentro de una estructura jerárquica propia del sector público
- Coherencia con la estrategia de descentralización del Estado
- Incluir el enfoque de género en todas aquellas actividades en que sea pertinente
- Conceder alta importancia a la territorialidad y a la población como espacio y sujetos en los cuáles y hacia quiénes van dirigidas las políticas
- Apertura en la gestión a agentes privados y a la cooperación Internacional
- Alta coordinación con otras Secretarías de Estado que concurren a la definición de políticas que inciden en el sector y el medio rural
- Alta comunicación entre los componentes de la organización y valoración del trabajo en equipo
- Compromiso técnico de los funcionarios con las metas propuestas
- Sistemas de información que favorezcan las decisiones sustantivas
- Desarrollar sistemas de información y, como directivos de la institución, tener disposición para someter a la organización a:
  - Controles de gestión (correcto y oportuno uso de los recursos programados),
  - Evaluaciones de impacto (valoración de los usuarios y beneficiarios de los servicios prestados y por los recursos recibidos)
  - Evaluaciones sociales, que comparen usos alternativos de los recursos desde una perspectiva de país.
- Guardar coherencia en las definiciones y ser exhaustivo en el diseño de funciones, con la flexibilidad que se señalaba anteriormente, para no inmovilizar a la organización y por tanto la ejecución de la Política de Estado.

Séptimo criterio: las restricciones propias y externas a tener en cuenta

16. Del mismo modo, el rediseño debe considerar limitaciones tales como

- Formar parte del proceso de Modernización del Estado y a la reingeniería resuelta para tres sectores clave: educación, salud y agricultura

- Marco jurídico denso y poco eficiente
- Dificultad práctica y política de proponer nuevos proyectos de ley en el lapso que queda de este Gobierno
- Rigidez en el sistema de contrataciones que dificulta disponer de suficientes recursos humanos calificados, lo que obliga a mantener cooperación técnica, sin que ello reporte, necesariamente, formación de los recursos nacionales.
- Restricciones fiscales y problemas transversales a la administración pública, tales como los excesivos trámites para ejecutar el presupuesto.
- Baja credibilidad de las reformas institucionales, por las numerosas experiencias no culminadas
- Inercia burocrática, que mantiene un clima laboral resistente a los cambios en materia de formas de contratación, flexibilidad laboral y evaluaciones individuales por desempeño.

APÉNDICE 4: LA DESCENTRALIZACIÓN, UN CRITERIO BÁSICO DE LA POLÍTICA DE ESTADO PARA EL SECTOR AGROALIMENTARIO Y EL MEDIO RURAL DE HONDURAS 2004-2021

LA DESCENTRALIZACIÓN UN CRITERIO ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA DE ESTADO PARA EL SECTOR AGROALIMENTARIO Y EL MEDIO RURAL DE HONDURAS 2004 – 2021

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este Apéndice es poner de relieve la descentralización como una de las políticas que el Estado de Honduras ha adoptado y que se vincula con cada una de las políticas sectoriales. Para los efectos de la Política de Estado del Sector Agroalimentario y el Medio Rural 2004-2021, constituye un referente obligado toda vez que la ejecución de las medidas de esta política se realizará en territorios determinados en los cuales interactúan agentes en su condición de productores, trabajadores y ciudadanos. Con este fin se presenta los antecedentes de la política de descentralización, destacando el marco jurídico y los avances que se ha logrado en esta materia. Posteriormente, se resume cómo se entiende qué operará esta política en el ámbito sectorial productivo y multisectorial, desde una perspectiva de política orientada al bienestar de la población rural; al respecto, resulta explicativa la noción de territorialidad con que se diseña la estrategia de desarrollo y cómo incide en la determinación de la población objetivo en cuanto usuarios o beneficiarios de las medidas de política. Finalmente, se hace una referencia a programas concretos en el ámbito de la multisectorialidad y de las acciones a emprender para lograr el desarrollo y la transformación productiva del sector agroalimentario.

ANTECEDENTES

Desde hace, al menos, una década, en Honduras opera el proceso de descentralización como Política de Estado. Su sentido básico es fortalecer la democracia y la participación ciudadana. Para ello se estima que un método adecuado es el traspaso de atribuciones y competencias desde el poder central del gobierno, hacia las autoridades departamentales, municipales, locales, llegando incluso, cuando es pertinente, a organizaciones civiles.

MARCO JURÍDICO

Por ser un texto sintético, a continuación se transcribe el decreto de descentralización que da marco a las acciones sectoriales en esta materia:

El 30 de diciembre del 2003 fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta, el Decreto No.180-2003 mediante el cual se aprueba la Ley de Ordenamiento Territorial. El segundo considerando se refiere a que el desarrollo del país es responsabilidad del Estado y de la sociedad en su conjunto, por lo que se hace necesario conciliar los intereses públicos y privados en los niveles nacional, regional, departamental y municipal mediante la aprobación de normas que faciliten esta interacción.

El Art.2, para efectos de la ley de ordenamiento territorial debemos entender: Numeral 3), *Un instrumento administrativo para gestionar estratégicamente una relación armónica y eficiente de los recursos humanos, naturales, físico-estructurales, buscando su uso integral y equilibrado en todo el territorio para impulsar la expansión de la economía;*

Art. 3, definiciones:

Descentralización: Un proceso político-administrativo que involucra el traslado de decisiones a entidades de gestión público o de participación comunitaria en sus asuntos privativos y que por derecho lógico les corresponde resolver.

Enfoque Estratégico: Orientación de la gestión en el cual se considera la obtención de resultados eficientes en el contexto de una visión del mediano y largo plazo.

Art. 4 Son fundamentos de la Planificación Nacional y el Ordenamiento Territorial, los siguientes:

1) *El enfoque antropocéntrico.*
2) *La solidaridad y equidad nacional, para procurar un desarrollo armónico y equilibrado territorialmente, de tal forma que se garantice el acceso racional y equitativo a los recursos, las oportunidades y beneficios generados socialmente, aplicando criterios de solidaridad social y fiscal.*
3) *La gestión participativa, que promueve la toma de decisiones y ejecución conjunta de acciones de entidades del sector público y de la sociedad por medio de un liderazgo compartido y de trabajo en equipo.*
4) *La descentralización que consagra la responsabilidad de las municipalidades, para ejercer actos de gobierno en la solución de sus problemas, gestión de sus intereses privativos, oportunidades y el manejo de sus recursos y la participación comunitaria.*
5) *La participación ciudadana y el fortalecimiento de entidades comunitarias, haciendo aportes decisionales, de control social y aporte de recursos y esfuerzos de gestión en los asuntos de interés colectivo;*
6) *Sostenibilidad del desarrollo, equilibrando: i) El crecimiento y la dinámica económica, ii) La evolución social armónica, incluyente y equitativa, y iii) La preservación del ambiente, buscando la transformación productiva con el uso racional y la protección de los recursos naturales, de tal forma que se garantice su mejoramiento progresivo, sin deteriorar o amenazar el bienestar de las futuras generaciones; la aplicación de los servicios ambientales se hará en forma equitativa y real como resultado de la valoración de sus costos y beneficios. En el caso del recurso hídrico, como área especial de intervención, se regulara de acuerdo a la Ley General de Aguas; y,*
7) *Inserción competitiva, en el concierto mundial de nacional, que promueva el más ventajoso marco de interrelación económica y política con otros países.*

AVANCES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

En la década de los noventa y debido al apoyo que brindan algunas agencias, se generan procesos de descentralización que fortalecen la gestión local en el marco del ejercicio del Gobierno con la participación ciudadana, que implican procesos de interacción de los ciudadanos y sus grupos, con el gobierno local y nacional. Especialmente las materias de ambiente (fuentes de agua, reforestación, protección, manejo de conflictos sobre micro cuenca, etc.), derechos de la niñez y familias; así como asuntos locales, a través de la participación en los Consejos de Desarrollo Municipal, se convierten en una práctica cada vez más cotidiana.

En el 2002 se aprobó el Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL) de la Secretaría de Gobernación y Justicia, que lidera el proceso. Todos los programas y proyectos de la SAG, se realizarán en coordinación estrecha con el PRODDEL.

La nueva política social ha definido un marco conceptual[29] en que se vincula de manera orgánica las medidas orientadas al crecimiento económico con las de provisión de servicios sociales y de transferencias de recursos. Para que ello sea posible en el marco de las políticas públicas se ha establecido el ámbito de la multisectorialidad para acoger y

[29] Secretaría de Estado del Despacho Presidencial. Gabinete Social. "Hacia una nueva política social", Marco conceptual, metodológico y operativo para la implementación de la ERP. Tegucigalpa, Honduras, 2003; (sin fecha en la portada)

compatibilizar medidas sociales con económicas o productivas, y sean coherentes con las exigencias de la descentralización y del desarrollo local.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA POLÍTICA DE ESTADO PARA EL SECTOR AGROALIMENTARIO Y EL MEDIO RURAL EN HONDURAS 2004 -2021

Con base en estos lineamientos, la Política de Estado Sectorial considera la descentralización como una orientación estratégica para su ejecución. Se concibe como un proceso que al llevarlo a cabo, de manera consistente, contribuye a corregir las desigualdades territoriales y asegura una mayor racionalidad en la gestión de los recursos públicos.

- Al concebir el desarrollo económico como un proceso "ascendente", esto es, de "abajo hacia arriba", las comunidades locales también juegan un papel en materia de emprendimientos para crear nuevas actividades productivas. Con ello se mejora la respuesta a las demandas reales de la población y ésta se hace responsable de las soluciones, pues participa en el proceso de toma de decisiones.
- La gestión de los recursos públicos también mejora en la medida en que la descentralización obliga a una mayor coordinación interinstitucional y hace más transparente la asignación de dichos recursos.

Sin embargo, este proceso, al movilizar recursos y competencias entre organizaciones, no está exento de conflictos interinstitucionales, los que, además, pueden encubrir conflictos de intereses, que muchas veces no representan las demandas de las poblaciones locales, y menos aún, de la sociedad en su conjunto. Esto es muy importante de tener en cuenta, puesto que amplios sectores del país albergan expectativas ante la descentralización como proceso de ampliación de la democracia.

Por esta razón es conveniente clarificar lo que es posible y conveniente, desde un punto de vista nacional, descentralizar. Esto impedirá que no se frustren expectativas, pues en la medida que predomina la claridad de lo que se pretende como objetivos, también habrá certidumbre en la población de los alcances del proceso. Más aún, esta transparencia impide que ciertas decisiones de política nacional se confundan con dificultades de tipo administrativo o político, que ciertos agentes puedan colocar a su implementación.

En consecuencia, siendo la descentralización una política general del Estado, se debe tener especial precaución respecto a las áreas que finalmente queden incorporadas en esta dinámica.

En particular, para el sector agroalimentario y el medio rural, los programas que forman parte de diseños nacionales y especialmente aquellos de carácter multisectorial, así como las orientaciones y regulaciones generales, deben seguir siendo administrados centralizadamente, lo que facilita las gestiones para obtener recursos externos. También la centralización en estas áreas se justifica porque el Poder Ejecutivo sigue siendo responsable ante la sociedad, por la correcta asignación de los recursos públicos, en función de prioridades que deben establecerse democráticamente a escala nacional.

Los Programas Nacionales que sirven de instrumento a la estrategia agroalimentaria y los Servicios que desde la Secretaría de Agricultura y Ganadería se prestan a la sociedad en su conjunto, tales como, las orientaciones de política, lo que implica información para las decisiones públicas y privadas, el diseño de normas que se realizan mediante el ejercicio de regulaciones a las actividades: i) sanitarias agrícolas, pecuarias, pesca y acuicultura,

forestales; ii) de uso de los recursos hídricos para el riego, iii) desarrollo de la investigación y políticas para la innovación y capacitación tecnológica y agroempresarial, deben permanecer bajo la competencia del Gobierno Central. Esto no impide, sin embargo, que muchas de las funciones de ejecución sean trasladadas hacia las autoridades regionales y locales e incluso hacia organizaciones privadas locales funcionales a este proceso que combina el desarrollo con la democracia.

El criterio básico con que se operará para la ejecución de la Política de Estado es el de descentralización operativa, otorgando capacidad a los entes regionales y en general, territoriales, para la ejecución e incluso decisión de asignación de recursos, dentro de espacios determinados y sobre presupuestos discutidos centralmente.

TERRITORIALIDAD

La dimensión territorial es determinante en la explicación de la estrategia que armoniza crecimiento productivo con reducción de pobreza. Lo evidente es que las acciones se ejecutan en condiciones de tiempo y espacio determinados que pueden o no desembocar en dinámicas de desarrollo. Lo trascendente, para el diseño de una estrategia con este componente, es que se definirán áreas geográficas de acción en función de sus características y potencialidades.

Las divisiones administrativas y políticas se considerarán como referentes. No obstante, lo determinante será considerar las relaciones sistémicas que se pueden alcanzar:

- En territorios definidos, con una población que reúne ciertas características e identidad, y
- Con dotación de factores que definen ventajas naturales para ciertas líneas de producción e incluso, la presencia o no de agroindustrias. Además, en la dotación de factores habrá que considerar la infraestructura productiva y de comunicaciones, que es imprescindible en el acceso a mercados.

La Ley de ordenamiento territorial establece la elaboración de un Plan Maestro, que debería integrar de manera sistémica éstos y otros factores que determinan las potencialidades de desarrollo rural, que, como se observa, queda plenamente ligado a la existencia de centros urbanos con los cuales interactúa, participando de los mercados de productos, insumos, manos de obra e inversiones.

El principio rector de la estrategia de desarrollo territorial es la integración social con desarrollo de la economía. En consecuencia, el problema a resolver es cómo incorporar a la población a los centros dinámicos de crecimiento, en que se situarían conglomerados de industrias complementarias, por las vías que sea posible y económicamente eficiente hacerlo y para lo cual el Estado puede desempeñar un papel facilitador.

POBLACIÓN OBJETIVO

Para efectos operacionales, que permita distinguir población objetivo, en la estrategia de la política de Estado, se parte de una simple clasificación geográfica en laderas, por una parte, y en valles y altiplanos, por otra parte, que permite separar dos estrategias diferenciadas.

1. La primera, se ubica en laderas, corresponde principalmente a los campesinos pobres que deben ser apoyados con programas multisectoriales: con asistencia técnica, financiera y capacitación directa, en sus pequeñas fincas. Esta población será atendida principalmente a través de PRONADERS. Como los resultados de esas actividades son orientadas a fortalecer la producción en sus predios, y se

reconoce que el resultado de esas actividades es insuficiente para salir de la pobreza. Por esta razón, dichas familias deben ser complementadas en su nivel y calidad de vida, con acciones de transferencia directa a los ingresos, inversiones de infraestructura productiva y social; con mayor acceso a servicios de educación formal y capacitación y con mejoramiento de sus condiciones de salud.

Asimismo, el reducido tamaño de las propiedades, la baja calidad del suelo y en general la precariedad de sus recursos, determina que estas unidades de producción generen un bajo rendimiento, lo que repercute en que los requerimientos de actividad en las fincas, no alcanzan para utilizar productivamente toda la fuerza de trabajo disponible en las familias pobres. Por consiguiente, se espera que i) el crecimiento de los conglomerados de industrias procesadoras de materias primas de origen en recursos naturales renovables, que se ubicarán en valles y altiplanos; ii) la conectividad urbano-rural; y, iii) las fincas de mayor tamaño y tecnificación, absorban parte de la fuerza de trabajo excedente de las laderas.

Cabe complementar que dentro de la población que vive en las laderas, también hay productores exitosos; los que, no por estar ubicados en estas áreas, quedan excluidos de los programas de desarrollo. La idea es actuar con flexibilidad, puesto que, esos productores al igual que los pequeños lleguen a vincularse activamente con los centros de agronegocios y directamente con las cadenas por rubro.

2. Los conglomerados y fincas más desarrolladas y competitivas, que se sitúan básicamente en valles y altiplanos están orientados a mercados que incluyen a productores con potencial competitivo, con independencia de su localización y se dirige, como imagen objetivo, a la articulación productiva entre distintos eslabones de producción, insumos y servicios, bajo el modelo de industrias complementarias.

   El propósito de esta forma de organización, es incrementar los ingresos de todos los agentes vinculados por las cadenas productivas. En los propios valles y altiplanos no será posible que la estrategia agroforestal absorba la actividad necesaria para generar ingresos a toda la población pobre de estas localidades. Por esta razón, los programas de reducción de pobreza, con los componentes enunciados para la mayoría de los habitantes de laderas: mejoramiento de ingresos y acceso a servicios, serán responsabilidad principal de los municipios que actuarán como las entidades operativas del Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL).

   Al expresar que en los valles y altiplanos estarán situadas las industrias procesadoras que ocupan mano de obra, la estrategia territorial supera la división urbano-rural, y, se trabajará en pos de una sinergia entre ambos ámbitos que se potenciará con las acciones del Estado.

   El enfoque de territorialidad no se agota en la clasificación de valles/altiplanos y laderas. Es necesario, al momento de ejecutar los planes de ordenamiento territorial e incorporar las nociones de cuencas y subcuencas, definir las intervenciones por espacio con características comunes de tipo agroecológico o cultural. Para tal efecto, serán de utilidad los Planes Estratégicos Municipales y los Planes Estratégicos Especiales como los instrumentos de planificación que respondan a los requerimientos del sector agroforestal.

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS MEDIDAS DE POLÍTICA MULTISECTORIALES

Fortalecer la articulación del PRONADERS con el Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL) y participación en los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal, focalizando su acción en los ochenta municipios más pobres en seguridad alimentaria, transformación productiva y empleo agrícola, así como apoyando las inversiones no agrícolas de lo/as campesina/os de ladera, a través de alianzas estratégicas con otras entidades públicas y privadas.

Los logros del PRONADERS son significativos a la fecha. Sin embargo, persisten los problemas de escasa coordinación y complementariedad multisectorial local. La Política Social Reorientada y el Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL), definieron las funciones privativas de la SAG/PRONADERS. Se espera que las directrices recientes en cuanto a los Planes de Desarrollo Estratégico Municipal (PDEM), contribuyan a mejorar estos procesos.

Las acciones se articularán de acuerdo a lo establecido en el Convenio de Alianza Estratégica entre el PRODDEL, la SAG y el PRONADERS, en el contexto de la ERP, actualizada, la Política Social Reorientada, la Ley de ordenamiento Territorio y en el nivel local, en los centros de facilitación regional (CEFAR) y los Comités de Desarrollo Local, Municipal, Mancomunidades, conglomerados y departamentales. El instrumento de planificación y de abordaje interinstitucional serán los Planes Estratégicos de Desarrollo que se definirán en forma participativa y concertada en cada uno de los referidos niveles.

También es importante mencionar los procesos de participación ciudadana que actualmente impulsan los gobiernos locales y el gobierno central, a través de los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal (PEDM), los que contemplan dentro de su estructura acciones por definir en el sector Agrícola, Forestal y Ambiental

LA IMPORTANCIA DEL CRECIMIENTO SISTÉMICO DE LOS TERRITORIOS

A través del PRONAGRO se impulsará el desarrollo de ocho valles y cinco altiplanos y se integrarán 20 cadenas agroalimentarias. En el corto plazo (2004-2006) se ha priorizado integrar nueve cadenas, con lo cual se espera mejorar el empleo directo e indirecto y generar aumento en el ingreso del sector. Los valles priorizados son: Comayagua, Choluteca, Aguán y los altiplanos La Esperanza y Siguatepeque. Gran parte las acciones que desarrolle este programa estarán vinculadas a estos espacios territoriales.

Además de lo anterior, el Programa de Desarrollo de la Agricultura Campesina, se ha concebido como una institucionalidad pública con capacidad para racionalizar, integrar y ordenar las acciones, con altos niveles de descentralización a nivel local, que respondan a la heterogeneidad de requerimientos y con las competencias técnicas necesarias para generar alianzas, dirigir y orientar las acciones y supervisar y evaluar el impacto de los recursos invertidos.

APÉNDICE 5: SIGLAS Y ACRÓNIMOS

GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRONIMOS

AEC	Arancel Externo Común
AFE	Administración Forestal del Estado
AGROPYME	Asociación Agropecuaria de Pequeños y Medianos Empresarios
AHMUC	Asociación Hondureña de Mujeres Campesinas
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AMADHO	Asociación de Madereros de Honduras
ANACH	Asociación Nacional de Campesinos de Honduras
ANAVIH	Asociación Nacional de Avicultores de Honduras
BANADESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
BCH	Banco Central de Honduras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIP	Banco Integrado de Proyectos
BIRF	Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento
BPA	Programa de Buenas Practicas Agrícolas
CARE	Cooperativa Americana de Remesas al Exterior
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CEDA	Centro de Entrenamiento para el Desarrollo Agrícola
CENITA	Centro Nacional de Innovación Tecnológica Agroalimentaria
CENTREX	Centro de Tramites de Exportación
CERS	Certificados de Reducción de Emisiones de Carbono
CNBS	Comisión Nacional de Banca y Seguros
CNC	Central Nacional de Campesinos
COAGROH	Consejo Agroempresarial de Honduras
COCOCH	Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras
CODA	Consejo de Desarrollo Agroalimentario
COHDEFOR	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
CONAFOR	Consejo Directivo Forestal Nacional
CONACTA	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CHMC	Central Hondureña de Mujeres Campesinas
DEC	Dirección Ejecutiva de Catastro
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
DICTA	Dirección de Ciencia y Tecnología Agrícola
DIGEPESCA	Dirección General de Pesca
EEUU	Estados Unidos de Norte América
ENAMICH	Estrategia Nacional de Manejo Integrado de Cuencas Hidrográficas
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ESNACIFOR	Escuela Nacional de Ciencias Forestales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FECOPRUH	Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Honduras
FENAGH	Federación Nacional de Ganaderos de Honduras
FHIA	Fundación Hondureña de Investigación Agrícola
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FIDE	Fundación para la Investigación y Desarrollo de Exportaciones
FINTRAC/CDA	Centro de Desarrollo de Agronegocios

FONAC	Foro Nacional de Convergencia
FONADERS	Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
FONAPROVI	Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda
FONGAC	Fondo Nacional de Garantías Complementarias
FONRIEGO	Fondo Nacional de Riego
FONTIER	Ley del Fondo de Tierras
FONDAGRO	Fondo de Desarrollo Agroalimentario
FPEA	Fondo de Promoción de Exportaciones Agroalimentarias
FPX	Fondo para la Promoción de Exportaciones
FSC	Sello Pan – europeo en Producción Pesquera y Forestal
FUNDER	Fundación Nacional para el Desarrollo Rural
HACCP	Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control.
H-CIRSA	Honorable Comité Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
HONDUTEL	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones
IHCAFE	Instituto Hondureño del Café
IHMA	Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INA	Instituto Nacional Agrario
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFOAGRO	Sistema de Información Agroalimentaria
ISO	Organización de Estándares Internacionales
MAH	Mesa Agrícola Hondureña
MARENA	Programa Multifase para el Manejo de los Recursos Naturales en Cuencas Prioritarias
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de Salud
ONG	Organizaciones No Gubernamentales sin Fines de Lucro
OPD	Organizaciones Privadas de Desarrollo
OPDF	Organizaciones Privadas de Desarrollo Financiero
PAAR	Proyecto de Administración de Áreas Rurales
PACTA	Programa de Acceso a la Tierra Agrícola
PEGAH	Política para la Equidad de Género en el Agro Hondureño
PFER	Plan de Fortalecimiento de la Economía Rural
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROACTA	Programa de Apoyo a la Comercialización y Transformación Agrícola (UE)
PRODDEL	Programa de Descentralización y Desarrollo Local
PROMOSTA	Programa de Modernización de los Servicios de Tecnología Agrícola
PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
PRONAFOR	Programa Nacional de Desarrollo Forestal
PRONAGRO	Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario
PRONAPAC	Programa Nacional de Pesca y Acuicultura.
PRODECAM	Sub-Programa de Modernización de la Agricultura Campesina
PSA	Programa Sectorial Agroalimentario
RERURAL	Programa de Reactivación de la Economía Rural
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SANAA	Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SEDUCA	Servicio de Educación Agrícola, Capacitación y Desarrollo Agroempresarial
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria
SENINFRA	Servicio Nacional de Infraestructura Rural y Riego

SRE	Secretaria de Relaciones Exteriores
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
SETCO	Secretaría Técnica de Cooperación
SIAFI	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIC	Secretaria de Industria y Comercio
SIFAR	Sistema de Financiamiento Alternativo Rural
SINREC	Sistema Integrado Nacional de Registros y Catastro
SOPTRAVI	Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda
SWAp	Sector Wide Approach
TLC	Tratado de Libre Comercio
TM	Toneladas Métricas
UA	Unión Aduanera
UCA	Unidad de Comercio Agrícola
UCAI	Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales
UE	Unión Europea
UNAT	Unidad Nacional Técnica
UPE	Unidad de Pensamiento Estratégico
UPEG	Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión
USA	Estados Unidos de América
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

Secretaría de Agricultura y Ganadería
Secretaría Técnica MAH
Apartado Postal 309
Teléfono 232-4105, 232-5270
Fax 239-7437
www.sag.gob.hn