

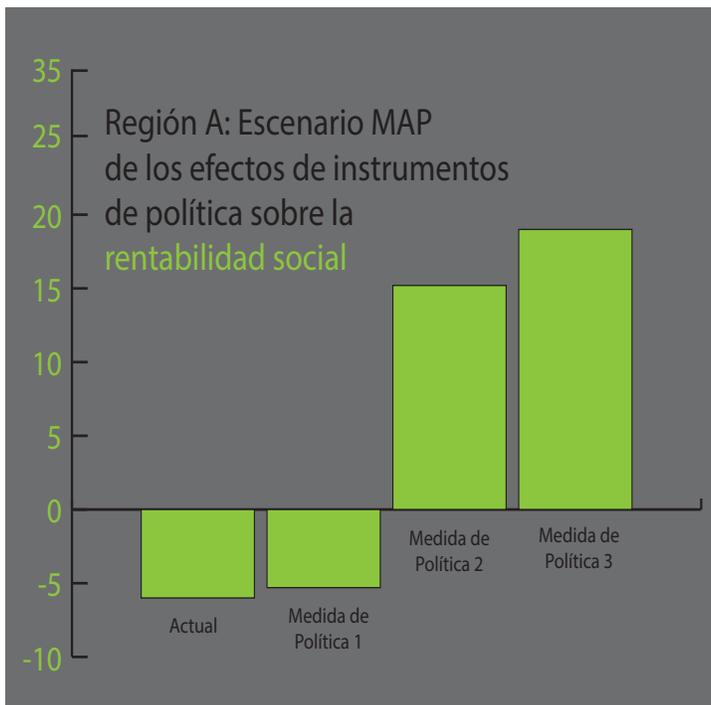
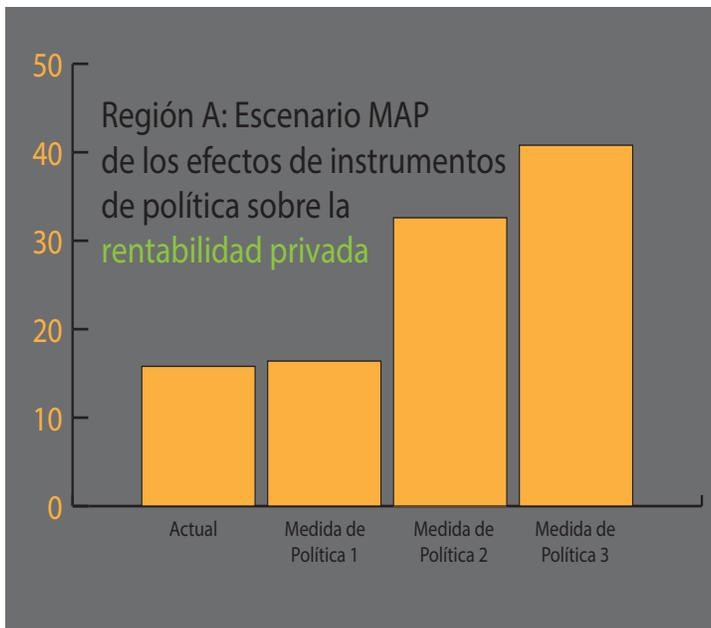


USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



UNOPS

programa Agroalimentario Sostenible



3 propuestas de política para mejorar la productividad del maíz en el Corredor Seco de Honduras

Con la aplicación de la Matriz de Análisis de Política (MAP)

Mayo 2015

Este documento es parte del Programa Agroalimentario Sostenible, el cual es posible gracias al pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que es implementado por la Unidad Regional para el Desarrollo Sostenible -RUTA- del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC). Los puntos de vista u opiniones de este Boletín son responsabilidad de RUTA y no reflejan necesariamente los de USAID o los del Gobierno de los Estados Unidos

Tabla de Contenido

Introducción _____	1
Primeros resultados MAP: propuestas de políticas presentadas en Honduras _____	2
1er caso Propuesta de Política para el Sistema de Producción de Maíz con Bono Solidario Productivo: Manejo Integral de Agua _____	4
Situación actual: _____	4
Simulación: _____	4
Resultado: _____	5
2do. Caso Propuesta de Política para el Sistema de Producción de Maíz de Subsistencia: Asistencia Técnica para transferir Buenas Prácticas Agrícolas _____	6
Situación actual: _____	6
Simulación: _____	6
Resultado: _____	6
3er Caso Propuesta de Política para el Sistema de Producción de Maíz con Riego: Asociatividad de los productores _____	8
Situación actual: _____	8
Simulación: _____	8
Resultado: _____	8
Análisis de Aplicabilidad de Medidas de Política para Productores de Maíz en el Corredor Seco _____	10
Conclusión _____	11

Honduras | 3 propuestas de políticas elaboradas con base en análisis MAP

Mejorando la rentabilidad, competitividad y seguridad alimentaria de los productores de maíz en el Corredor Seco Hondureño

Introducción

Las políticas públicas pueden, si se diseñan de acuerdo a las necesidades de las poblaciones y a las posibilidades reales de ser implementadas, tener un gran impacto en las vidas de las personas.

Pueden impulsar la producción de un sector. Pueden contribuir a mejorar la calidad. Pueden abrir vías para acceder a los mercados.

Y eso es importante, porque, a fin de cuentas, contribuyen a que los productores y sus familias aumenten sus ingresos y puedan así mejorar su seguridad alimentaria.

Es aquí donde hablamos de políticas efectivas: políticas que han sido diseñadas con ayuda de instrumentos y de métodos de análisis que ayuden a prever impactos y tomar las mejores decisiones.

La Matriz de Análisis de Políticas (MAP¹) hace justamente eso: permite a los tomadores de decisiones simular qué efectos tendría una política o su instrumento al aplicarla bajo determinados escenarios. Y decidir. E impactar positivamente las vidas de las personas. Por ello, el Programa Agroalimentario Sostenible financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) e implementado por la Unidad Regional para el Desarrollo Rural Sostenible (RUTA) del Consejo Agropecuario Centroamericano, ha puesto tanto énfasis y empeño en transferir el uso de la MAP a las unidades de políticas y otros entes claves de los países.

Desde marzo de 2014, comenzando con Honduras, luego con Guatemala y recientemente con El Salvador, la MAP viene siendo trabajada intensamente para lograr una total apropiación por parte de los entes preocupados por mejorar la seguridad alimentaria de sus países.

1 Desarrollada por la Universidad de Stanford (1989-90) y adoptada y documentada en Español por FAO, con aplicaciones en Costa Rica y Colombia (2004-2007). Aplicaciones de IFPRI en Ghana y Mozambique (2008-2012). Borges y Pacheco la aplicaron por primera vez en Honduras en tesis de maestría sobre frijol (UNITEC, 2013)





Primeros resultados MAP: propuestas de políticas presentadas en Honduras

El proceso seguido en Honduras comenzó en marzo de 2014 con la priorización de sectores, realizada por la Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión (UPEG) y la Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (UTSAN) de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG).

Este documento presenta los resultados de usar la Matriz de Análisis de Política (MAP) como metodología de priorización de tres instrumentos de política según el beneficio-costos que se obtendría de su aplicación, tanto para el productor privado como para la sociedad.

El marco general de política en el Corredor Seco ya está dado por el Decreto Ejecutivo No. PCM 32-2014 sobre Acciones de Emergencia en el Corredor Seco emitido a mediados del año 2014. Esa iniciativa propició una alianza entre diversos donantes internacionales y el Gobierno de Honduras que ya ha asignado US\$215 millones para diferentes acciones.

Dentro de los ejes del decreto hay espacio para fomentar las medidas de políticas que aquí se describen, las cuales beneficiarían radicalmente a los productores de las siguientes tipologías en el Corredor Seco: Maíz con Bono Solidario Productivo, Maíz de Subsistencia y Maíz con Riego. El financiamiento de la puesta en marcha de las medidas se haría con fondos de la Alianza para el Corredor Seco.

Al primer caso se le analizó el impacto de utilizar cosechas de agua de lluvia para neutralizar el estrés hídrico de la Canícula para subir en 300% los rendimientos y la rentabilidad; al segundo caso se le analizó el impacto de adicionar asistencia técnica para adoptar buenas prácticas agrícolas para subir en 248% los rendimientos y la rentabilidad; y al tercer caso se le analizó el impacto de fomentar la asociatividad entre productores para obtener menores precios de insumos y mayores precios de venta e incrementar en 5% la rentabilidad privada y en 12% la rentabilidad social.

Para terminar, se expone un análisis de aplicabilidad de las medidas propuestas realizado por los personeros de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) y la Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (UTSAN) que participaron en el proceso de análisis con MAP. Este último análisis se realiza para determinar si las medidas tienen viabilidad para ser implementadas en términos realistas desde los puntos de vista económico, social y político.

Los resultados de estos casos, junto con los que ya se trabajan en Guatemala y El Salvador, servirán para proponer lineamientos de política regional al Consejo Agropecuario Centroamericano con el fin de mejorar la seguridad alimentaria de la población rural de la región, a través de mejoras en la rentabilidad de sus actividades productivas.

Al momento de comenzar el trabajo en Honduras (marzo, 2014) se seleccionaron los siguientes casos de análisis con MAP:

Maíz

Caso base	Escenario con política sugerida
<ul style="list-style-type: none"> Subsistencia con bono productivo 	Bono productivo con cosechas de agua de lluvia para riego de alivio en la Canícula
<ul style="list-style-type: none"> Subsistencia 	Subsistencia con asistencia técnica en buenas prácticas
<ul style="list-style-type: none"> Intensivo con riego 	Asociatividad para mejorar precios (insumos y maíz)

Cacao

Caso base	Escenario con política sugerida
<ul style="list-style-type: none"> Semitecnificado 	A determinar

A febrero de 2015, el trabajo efectuado conjuntamente entre UPEG, UTSAN y el Programa Agroalimentario Sostenible, resultó en la presentación al Ministro de Agricultura y Ganadería de tres propuestas de políticas sobre los casos de maíz. El caso de cacao está en su etapa final de revisión.

A continuación, explicamos en qué consiste cada una de las propuestas de medidas de políticas presentadas a la SAG y sobre todo buscaremos enfatizar en por qué son efectivas; en qué mejorarían la rentabilidad de los sistemas productivos de los pequeños productores y cómo impactarían en su seguridad alimentaria.



1er caso | Propuesta de Política para el Sistema de Producción de Maíz con Bono Solidario Productivo: Manejo Integral de Agua

Situación actual:

Los productores de maíz que reciben el bono solidario productivo² en la actualidad por parte de la SAG, obtienen ganancias desde el punto de vista privado, pero su sistema de producción sufre pérdidas desde el punto de vista social. Por ello, es un sistema productivo cuyos efectos pueden ser mejorados, para lo cual fue sometido al análisis con la MAP, para simular cómo cambiaría la utilidad (tanto privada como social) bajo condiciones hipotéticas.

La siguiente tabla muestra los resultados del análisis de la situación actual de un ciclo productivo de maíz con bono solidario:

Tabla 1. Matriz de Análisis de Política del Caso Base del Sistema de Producción de Maíz de Bono Solidario Productivo (Lempiras/ Manzana)

Bono Solidario	Bienes Comerciales		Factores de Producción		Utilidad Estimada
	Ingreso por Venta de Maíz	Egreso por Insumos	Egreso por Fuerza de Trabajo	Egreso por Capital	
Ganancia del productor	5.548,7	1.203,2	880,0	37,8	3.427,7
Ganancia de la sociedad	5.680,3	2.485,9	5.060,0	1.116,8	-2.982,4
Divergencias ³	-131,6	-1.282,7	-4.180,0	-1.079,0	6.410,0

Simulación:

Para este caso específico se simuló con la MAP el efecto de un instrumento de política **para fomentar el manejo de agua a través de las cosechas de agua de lluvia**. Esta práctica ayudaría a los productores con bono solidario a proporcionar agua a su cultivo de maíz en el momento más crítico de déficit hídrico del ciclo productivo. El efecto esperado documentado por experiencias de campo de CARE-PROSADE y constadas por la UTSAN en el Corredor Seco es que el rendimiento de la producción puede crecer

2 Consiste en la dotación de semilla mejorada y fertilizante por parte del estado hondureño, para la siembra de 1 manzana de cultivo de granos básicos. El bono se entrega al beneficiario y recibe además la provisión de los servicios de asistencia técnica y capacitación en materia tecnológica y organizativa de cajas rurales.

3 Las divergencias muestran la dirección en la que están actuando las distorsiones de la economía sobre el sistema productivo. Por ejemplo, si la divergencia de los insumos es negativa indica que los productores están siendo subsidiados a nivel privado pues obtienen los insumos a precios menores que en una economía sin distorsiones (que se rige por precios sociales).

de 14 a 50 qq por manzana. En este caso se asume que la inversión de un sistema de cosecha de agua para 2.600m³ se divide entre 12 productores vecinos que se benefician con el mismo sistema.

Resultado:

La inclusión de este nuevo rendimiento y de los nuevos costos de implementación de la cosecha de agua para un productor de bono productivo típico mostró que puede aumentar sustancialmente la utilidad privada y la utilidad social del sistema de producción de maíz con bono productivo solidario, como puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 2. Matriz de Análisis de Política de la Simulación del Aumento en Rendimiento de 14qq a 50qq Producto de la Implementación de la Política de Cosechas de Agua Sobre el Presupuesto Base del Caso de Maíz de Bono Solidario Productivo y su Impacto en la Utilidad del Sistema (Lempiras/Manzana)

Bono Solidario y Manejo de Agua	Bienes Comerciales		Factores de Producción		Utilidad Estimada
	Ingreso por Venta de Maíz	Egreso por Insumos	Egreso por Fuerza de Trabajo	Ingreso por capital	
Ganancia del productor	19.816,6	1.203,2	880,0	4.627,0	13.106,4
Ganancia de la sociedad	20.286,8	2.492,9	6.744,6	7.154,7	3.894,6
Divergencias	-470,1	-1.289,7	-5.864,6	-2.527,7	-9.211,8



2do. Caso | Propuesta de Política para el Sistema de Producción de Maíz de Subsistencia: Asistencia Técnica para transferir Buenas Prácticas Agrícolas

Situación actual:

La producción actual de maíz de subsistencia en el Corredor Seco si bien genera utilidad privada para los productores, a nivel social genera pérdidas, en el sentido de que la producción de subsistencia asume que sus costos de mano de obra son cero (por ser familiar), lo cual constituye una distorsión. La utilidad social contempla que la mano de obra, de haberse pagado (en un mundo sin distorsiones) habría generado pérdidas, lo cual al sumarse a los bajos rendimientos de grano por manzana, da como resultado la mencionada utilidad social negativa.

La siguiente tabla muestra los resultados del análisis de la situación actual:

Tabla 3. Matriz de Análisis de Política del Caso Base de Sistema de Producción de Maíz de Subsistencia en el Corredor Seco (Lempiras/ Manzana)

Subsistencia	Bienes Comerciales		Factores de Producción		Utilidad Estimada
	Ingreso por Venta de Maíz	Egreso por Insumos	Egreso por fuerza de Trabajo	Egreso por Capital	
Ganancia del productor	3.963,3	726,1	0,0	13,2	3.224,0
Ganancia de la sociedad	4.057,4	941,6	4.290,0	1.085,2	-2.259,4
Divergencias	-94,0	-215,5	-4.290,0	-1.072,0	5.483,4

Simulación:

Para este caso, se simuló en la MAP un instrumento de política para brindar asistencia técnica que ayude a los productores de subsistencia a adoptar buenas prácticas agrícolas, con el efecto esperado documentado y constatado por experiencias de campo del Proyecto USAID-ACCESO⁴ donde el rendimiento de la producción puede crecer de 10 a 45 qq por manzana como mínimo.

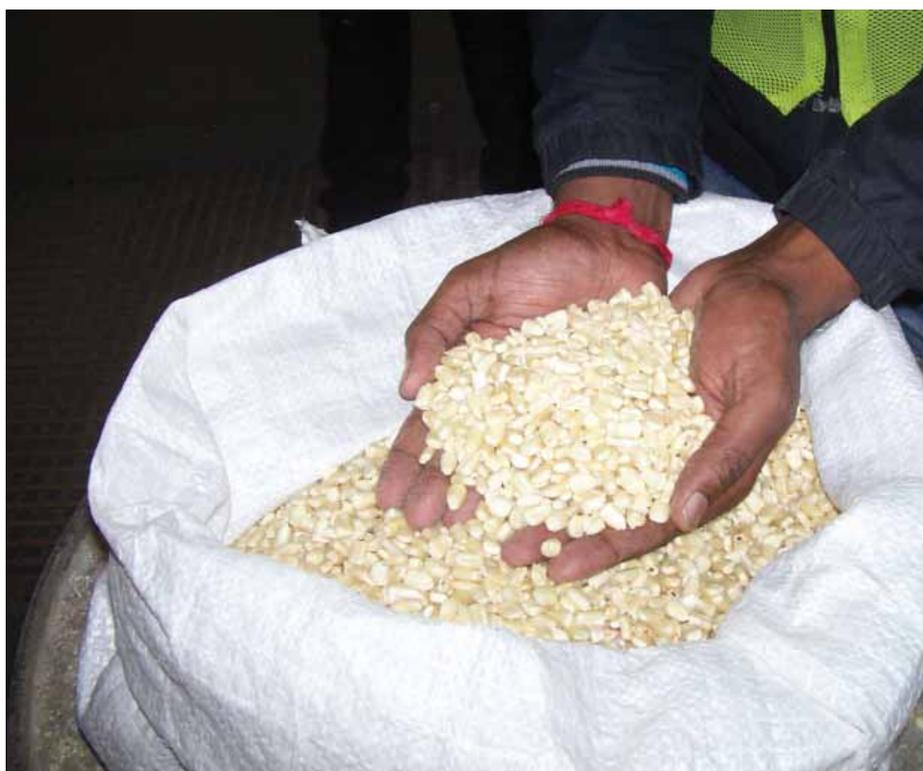
4 Lardizábal, R. D. (2013). Manual de producción de maíz bajo el manejo integrado de cultivo. La Lima, Honduras: USAID-ACCESO.

Resultado:

La inclusión de este nuevo rendimiento y de los costos de implementación de la asistencia técnica para un productor de subsistencia típico arroja que tanto la utilidad privada como la utilidad social del sistema de producción de subsistencia pueden aumentar sustancialmente, como puede apreciarse en la siguiente tabla.

Tabla 4. Matriz de Análisis de Política de la Simulación del Aumento en Rendimiento de 10qq a 45qq Producto de la Implementación de la Política de Asistencia Técnica y su Impacto en la Utilidad del Caso Base de Maíz de Subsistencia (Lempiras/Manzana)

Subsistencia y Asistencia técnica	Bienes Comerciales		Factores de Producción		Utilidad Estimada
	Ingreso por Venta de Maíz	Egreso por Insumos	Egreso por fuerza de trabajo	Egreso por capital	
Ganancia del productor	17.835,0	5.018,6	1.448,0	117,2	11.251,2
Ganancia de la sociedad	18.258,1	6.729,1	7.058,0	4.109,3	361,8
Divergencias	-423,1	-1.710,5	-5.610,0	-3.992,0	10.889,4



3er Caso | Propuesta de Política para el Sistema de Producción de Maíz con Riego: Asociatividad de los productores

Situación actual:

Los productores del caso base de maíz con riego obtienen ganancias tanto desde el punto de vista privado como social, lo que hace de la actividad un negocio recomendable para el productor y para la sociedad en donde exista agua disponible para riego. Sin embargo, en un mundo sin distorsiones (utilidad social) los productores tendrían una utilidad ligeramente menor pues aunque sus ingresos serían mayores, sus egresos por insumos, fuerza de trabajo y capital también serían mayores a los que son en la práctica hoy en día.

La siguiente tabla muestra los resultados del análisis de la situación actual:

Tabla 5. Matriz de Análisis de Política del Caso Base de Sistema de Producción de Maíz con Riego en el Corredor Seco (Lempiras/ Manzana)

Riego	Bienes Comerciales		Factores de Producción		Utilidad Estimada
	Ingreso por Venta de Maíz	Egreso por Insumos	Egreso por fuerza de Trabajo	Egreso por Capital	
Ganancia del productor	39.633,3	8.283,5	5.925,0	5.395,0	20.028,8
Ganancia de la sociedad	40.573,6	8.480,6	5.925,0	6.175,4	19.992,5
Divergencias	-940,3	-197,1	0,0	-779,4	36,3

Simulación:

Para este caso, se simuló en la MAP el efecto de un instrumento de política para **fomentar la asociatividad entre los productores con riego** que posibilita a los productores la compra de insumos con una reducción de 7% en los costos y vender el maíz colectivamente con un incremento de 5% en el precio de venta.

Resultado:

Dicho escenario produce un aumento en la utilidad tanto privada como social de la actividad, como puede apreciarse en la siguiente tabla.

Tabla 6. Matriz de Análisis de Política de la Simulación del Aumento del 5% en el Precio de Venta del Maíz y la Disminución del 7% en el Precio de Insumos por la Implementación de la Política de Asociatividad y su Impacto en la Utilidad del Caso Base de Maíz con Riego (Lempiras/Manzana)

Subsistencia y Asistencia técnica	Bienes Comerciales		Factores de Producción		Utilidad Estimada
	Ingreso por Venta de maíz	Egreso por Insumos	Egreso por fuerza de trabajo	Egreso por capital	
Ganancia del productor	41.614,9	7.703,7	5.925,0	6.885,4	21.100,8
Ganancia de la sociedad	42.602,2	7.887,0	5.925,0	6.167,2	22.623,0
Divergencias	-987,3	-183,3	0,0	718,2	-1.522,2



Análisis de Aplicabilidad de Medidas de Política para Productores de Maíz en el Corredor Seco

Además de los análisis de los impactos hipotéticos de las medidas de políticas propuestas en cada uno de los sistemas productivos, los personeros de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) y la Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (UTSAN) que participaron en el proceso de análisis con MAP, realizaron un análisis de aplicabilidad, para determinar si en términos realistas desde los puntos de vista económico, social y político, las medidas tienen viabilidad para ser implementadas.

A continuación, el resumen de dicho análisis, para cada una de las propuestas de medidas de política:

Análisis de Aplicabilidad de Medidas de Políticas Propuestas

Aspecto	Política General: Decreto Presidencia 32-2014			Comentario
	Medida de Política			
	Cosecha de Agua para Productores con Bono Solidario	Asistencia Técnica para Productores de Subsistencia	Asociatividad para Productores con Riego	
Eficiencia	Alta	Alta	Alta	El alineamiento, coordinación y la asimilación por parte de las instituciones (público, privadas y de la cooperación) resultará en mejoras de eficiencia presupuestaria y de resultados
Equidad	Alta	Alta	Alta	Evitará traslapes y promoverá la inversión en áreas sin proyecto
Legalidad	Sin conflicto	Sin conflicto	Sin conflicto	Está dentro de las potestades institucionales de SAG
Aceptabilidad Política	Alta	Alta	Alta	Consistente con la eficiencia presupuestaria y en pro de la gestión por resultados
Solidez	Alta	Media	Media	Deberá ser liderado desde el más alto nivel y contar con la participación activa de todos los sectores
Inversión	Alta	Alta	Alta	La inversión para el sistema de agua ronda los L.28.000 (CARE-PROSADE) por productor (en grupos de 12 productores) y para la asistencia técnica los L. 2.868 anuales (UNA). Debe cuantificarse el número de individuos que pueden habilitarse para estimar el monto de la inversión total, que deberá salir de los Fondos de Cooperación para el Corredor Seco. La asociatividad utilizará como plataforma las mismas Escuelas de Campo que se usarán para la Asistencia Técnica

Conclusión

El Programa Agroalimentario Sostenible se siente honrado de haber podido sumar esfuerzos a los que ya realiza la Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión (UPEG) de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) y la Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (UTSAN) para mejorar las condiciones de pequeños productores agrícolas en el Corredor Seco hondureño.

Acciones de este mismo orden continuarán siendo implementadas en Guatemala y El Salvador y se espera que muy pronto el análisis MAP rinda resultados concretos en la forma de propuestas de medidas de políticas que respalden propuestas regionales ante el Consejo Agropecuario Centroamericano.





USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



CAC



RUTA
Unidad Regional para el Desarrollo Sostenible
Consejo Agropecuario Centroamericano - CAC



UNOPS

Programa

Agroalimentario
Sostenible

