

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA  
Y LA ALIMENTACIÓN

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**POLÍTICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**Editores**

Fernando Soto Baquero  
Marcos Rodríguez Fazzone  
César Falconi

OFICINA REGIONAL DE LA FAO  
PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Santiago, Chile  
2007

**POLÍTICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Fernando Soto Baquero  
Marcos Rodríguez Fazzone  
César Falconi  
Editores

**Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO  
Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe**

Av. Dag Hammarskjöld 3241 – Vitacura, Santiago, Chile  
Tel. (56-2) 337-2100  
[www.rlc.fao.org](http://www.rlc.fao.org)

**Banco Interamericano de Desarrollo**

1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
Estados Unidos  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

1ª edición 2007

Portada: Marcelo Carrillo  
500 Ejs.

---

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan. Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la FAO y el BID.

ISBN 978-92-5-305783-2

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la División de Comunicación de la FAO Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia o por correo electrónico a: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

© FAO 2007

## ANTECEDENTES Y AGRADECIMIENTOS

Esta publicación, es producto de un esfuerzo conjunto entre la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que establecieron un acuerdo de cooperación para la realización de estudios técnicos para el desarrollo rural. Esta iniciativa dio origen al proyecto GCP/RLA/152/IAB (FAO); ATN/SF-9115-RG (BID), cuyo objetivo general es desarrollar enfoques innovadores y diseñar nuevos instrumentos, que permitan mejorar la efectividad de los programas destinados hacia el desarrollo rural de América Latina y el Caribe.

El proyecto ha desarrollado estudios en los siguientes bloques temáticos:

- (i) Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe.
- (ii) Gasto Público hacia las Áreas Rurales.
- (iii) Desarrollo Territorial Rural

Esta publicación, corresponde al bloque de *Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe*, y es el resultado del trabajo de un amplio grupo de profesionales que acompañó en cada etapa el desarrollo del Proyecto:

- Fernando Soto Baquero, Jefe de la Subdirección de Asistencia para Políticas de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, y César Falconi, Jefe de la Unidad de Desarrollo Rural del BID.
- Marcos Rodríguez Fazzone y Alejandro Acosta Ávila, que coordinaron por parte de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe los trabajos sobre políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe.
- Alejandra Palma que actuó como punto focal del BID para el proyecto.
- Jorge Echenique (Experto en el tema de Agricultura Familiar), Alberto Valdés (Experto para la simulación de impactos de la apertura comercial) y Javier Escobal (Experto en el tema de políticas Públicas).
- Los estudios nacionales fueron desarrollados por: Oscar Melo y Jimena López de Lerida (Chile), Jorge Maldonado, Rocío del Pilar Moreno Sánchez, Juan Xavier Varas et al. (Colombia), Sara Wong (Ecuador), Yoni Sampaio (Brasil), Guy Delmelle (Nicaragua) y Antonio Yúnez Naude (México).

Se reconoce la colaboración y el aporte de los siguientes profesionales: Luiz Carlos Beduschi, Laura Guardia y Jozimo Santos, consultores en la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Finalmente, la FAO agradece a Gustavo Gordillo de Anda (ex-Director Regional de la FAO) quien desde antes había promovido el trabajo de la Oficina Regional sobre estos temas y de donde se partió y aprovechó para haber alcanzado los resultados que hoy se muestran en esta publicación.

## PRÓLOGO

A pesar de que la Agricultura Familiar (AF), como demuestra este estudio, sigue siendo uno de los sectores más extendidos y dinámicos en las áreas rurales, su importancia no ha sido suficientemente reconocida ni valorada desde el punto de vista de las políticas públicas en los países de América Latina y el Caribe.

En las últimas décadas, dicha subvaloración se ha traducido en políticas y programas sectoriales que orientaron el gasto público hacia bienes privados, sin tomar en cuenta la enorme heterogeneidad y diferenciación existente dentro de este segmento poblacional y productivo, siendo los beneficios captados por productores ya capitalizados. Por esta razón, gran parte de la AF quedó predestinada a la pobreza rural y se han reforzado las corrientes migratorias hacia las ciudades y hacia otros países de la región.

En las políticas de los años 90, donde las intervenciones priorizaron la focalización de los recursos, un fragmento cada vez más importante de la AF dejó de ser considerada como un sector con viabilidad productiva y pasó a ser atendida con programas únicamente de carácter social, como las transferencias condicionadas de ingresos.

Tomando en cuenta lo anterior, queda claro que en general, no se le está dando a la AF el papel que se le podría otorgar, en función de la diversidad que representa y en reconocimiento a la contribución que entrega respecto a los valores de la producción.

Los países de América Latina, están participando de negociaciones bilaterales y multilaterales, y este es un proceso inexorable hacia una apertura comercial cada vez mayor. La posibilidad de aprovechar las oportunidades que genera este proceso, dependerá de la capacidad de respuesta de las explotaciones que conforman el sistema productivo y comercial agrícola. Dada las disparidades que existen en el campo latinoamericano, se puede inferir que, al menos en el corto plazo, los beneficios de la liberalización no se están siendo aprovechados de igual manera por todos los actores.

La heterogeneidad al interior de la AF, en cuanto a sus características sociales, económicas, productivas y culturales, condicionan la posibilidad que tiene de responder y de beneficiarse de la apertura comercial. Existe una gran probabilidad de que aquellos sectores de la AF más capitalizados, puedan adaptarse y aprovechar mejor las nuevas oportunidades, mientras que otros deberán abandonar la actividad productiva, emigrar o tender hacia la asalarización, a menos que cuenten con un apoyo integrado que les permita alcanzar los niveles de competitividad exigidos.

Siendo una de las principales responsabilidades del Estado, promover un desarrollo rural equitativo, es necesario que los gobiernos tengan en claro cómo intervenir y qué instrumentos diseñar para implementar estrategias que sean capaces de responder a los problemas estructurales y coyunturales de los diferentes segmentos que conforman la Agricultura Familiar en América Latina.

Con el propósito de apoyar a los países ante este desafío, la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han desarrollado estudios técnicos sobre la materia, como parte de un proyecto de cooperación técnica regional. Los estudios se han realizado paralelamente en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Nicaragua.

*¿Quiénes son, cuántos y dónde se localizan los agricultores familiares que serán perjudicados y/o beneficiados por la apertura comercial y por las políticas públicas en el sector?, ¿Cuáles son los potenciales impactos que se esperan de la apertura comercial sobre la Agricultura Familiar? y ¿Cuáles son los instrumentos y programas más eficientes con los que cuentan los gobiernos para apoyar este sector?, son algunas de las interrogantes fundamentales de la agenda gubernamental actual, interrogantes sobre las que este estudio pretende ahondar y contribuir a estructurar respuestas.*

El presente libro, se divide en un resumen ejecutivo y tres capítulos. En el primer capítulo, a través de un ejercicio de identificación y cuantificación de la AF, se deja de manifiesto que su contribución al sector rural de América Latina es indudable: en promedio las explotaciones en manos de este grupo representan más del 80% del total; aportan entre el 30 y 40% del PIB agrícola y absorben más del 60% del empleo sectorial. Adicionalmente, se aborda una tipología de la AF con el fin de identificar las características específicas de cada subgrupo para de esta forma, facilitar el diseño de políticas que respondan a sus necesidades.

Además, en este capítulo se puede constatar que una AF de subsistencia, con poco acceso a los mercados y relacionada con la pobreza rural, convive junto a una AF consolidada y con una evidente integración al sector comercial. Al mismo tiempo, existe un número importante de explotaciones intermedias que se han definido como *Agricultura Familiar en Transición*. Este grupo, se caracteriza por haber superado algunas barreras de acceso a activos y mercados que enfrenta la AF más vulnerable, y se posiciona como un segmento con potencial productivo.

En el segundo capítulo, los estudios cuantifican el impacto potencial que tendría el ingreso de la AF a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. El cambio que se registraría en el ingreso real familiar se analiza en tres dimensiones: como productores agrícolas, como consumidores de bienes agrícolas y no-agrícolas, y también en función de los posibles cambios en el ingreso laboral extra predial de la AF. La decisión de tomar al hogar de la AF como la unidad de análisis, y no solamente considerar su actividad agrícola, se sustenta en la diversificación de las estrategias que persigue este grupo para la generación de ingresos, en las cuales el ingreso no agrícola asume un peso cada vez más considerable, así como lo hacen las remesas y las transferencias sociales.

La magnitud de los cambios en los precios y el consecuente impacto sobre los agricultores familiares, están determinados según las características de estos actores; si son productores o consumidores de bienes importables; exportables o no transables, tanto agrícolas como no agrícolas. En relación a esto, la investigación concluye que la posible pérdida de ingresos como productores, entre quienes deben competir con importaciones desde EE.UU., podría ser compensada por una reducción en el costo de la canasta de consumo.

Finalmente, el estudio presenta el análisis de 15 programas públicos vigentes que atienden directa o indirectamente a la AF en seis países de la región. Bajo la hipótesis central de contar con programas diferenciados pero de carácter integral para la AF, se han seleccionado experiencias que van desde la promoción de la diversificación productiva, el acceso a crédito y el aumento de la competitividad, hasta planes de apoyo que otorgan una transferencia directa de ingresos.

La principal conclusión de este estudio, señala que antes de proponer una receta para enfrentar de manera exitosa los procesos de apertura comercial, el análisis de los programas estudiados y las características propias de los distintos segmentos de la AF, sugieren la necesidad de contar con un abanico de opciones que sean compatibles con la estructura de incentivos que necesita este grupo para aprovechar las oportunidades y salir adelante, y en el cual la integralidad, la articulación de los programas y la intervención desde un enfoque territorial, deben ser los pilares fundamentales de cualquier esfuerzo del Estado orientado a mejorar el bienestar de la Agricultura Familiar de la región.

**ROBERTO VELLUTINI**

*Gerente de Infraestructura y Medio Ambiente  
Banco Interamericano de Desarrollo*

**JOSÉ GRAZIANO DA SILVA**

*Representante Regional de la FAO para América  
Latina y el Caribe*

## PRESENTACIÓN

La Agricultura Familiar (AF) de América Latina, da empleo aproximadamente a dos de cada tres agricultores de la región. En este contexto, no es exagerado afirmar que al menos 100 millones de personas en Latinoamérica dependen de este sector. Dicho segmento, suele ser caracterizado como de baja productividad y potencialmente vulnerable al proceso de globalización que enfrenta América Latina.

El presente documento, consiste en una síntesis regional del conjunto de estudios que han sido realizados en el marco del proyecto “*Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe*” coordinado entre la FAO y BID. El objetivo principal del proyecto, es generar directrices y lineamientos que contribuyan a mejorar el diseño y la implementación de instrumentos de política para la Agricultura Familiar.

Las políticas y programas dirigidos a la AF, deben considerar inevitablemente las características y necesidades específicas de este grupo. En tal sentido, el presente proyecto fue desarrollado en etapas o componentes que buscaron conocer mejor a la Agricultura Familiar de América Latina, evaluar los posibles efectos de una profundización de la apertura comercial sobre dicho segmento y contribuir al diseño de políticas y programas que enfrenten la potencial vulnerabilidad de este sector.

Con el propósito de tener un enfoque regional, este proyecto desarrolló estudios en distintas subregiones de América Latina, seleccionando a Chile y Brasil en la subregión del MERCOSUR ampliado; Colombia y Ecuador en la subregión Andina y Nicaragua y México en la subregión Mesoamérica.

Los componentes del estudio fueron los siguientes:

- (i) ***Identificación y caracterización de la Agricultura Familiar:*** El objetivo de este componente, es identificar y caracterizar a la AF en cada una de las subregiones de América Latina, mostrando sus particularidades, su dimensión y al mismo tiempo, su enorme heterogeneidad.
- (ii) ***Evaluación de los Impactos de los Tratados de Libre Comercio (TLC) sobre la Agricultura Familiar:*** El objetivo de este componente, es estimar y analizar los posibles impactos de un TLC con EEUU sobre el ingreso neto del hogar de la Agricultura Familiar.
- (iii) ***Identificación y análisis de políticas y programas que pueden favorecer a la Agricultura Familiar:*** El objetivo de este componente, es obtener lecciones de los programas que atienden directa e indirectamente a la AF, tanto desde la diversificación productiva y el aumento de la competitividad, como desde el punto de vista de transferencias sociales.

Para cada componente se desarrollaron un conjunto de estudios nacionales. Con respecto a la identificación y análisis de políticas y programas, se realizaron estudios para cada uno de los 6 países. Por otro lado, en la caracterización y estimación de impactos, se optó por no incluir a Brasil y México como casos de estudio, en la medida que ya existía una importante bibliografía que daba cuenta de la heterogeneidad de la AF en esos dos países y de los impactos sobre este sector de un avance de los procesos de liberalización comercial<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Los estudios de Brasil y México, a pesar de no ser considerados para el desarrollo del componente I y II, incorporan en sus documentos información sobre la caracterización de la AF y sobre los posibles impactos en función de la bibliografía existente.

Es importante señalar, que el estudio no evalúa el impacto de la apertura comercial sino la profundización de ésta, reconociendo que los países estudiados ya han experimentado un proceso importante de apertura comercial. En el caso de Colombia, Ecuador y Nicaragua, el estudio explora el impacto hipotético de una profundización en la apertura comercial, a partir de tratados de libre comercio que cada uno de estos países podría suscribir, de manera bilateral, con los Estados Unidos. En el caso de Chile y México, la evidencia que recogen los estudios nacionales, incorporan impactos que ya han sido observados, al menos parcialmente, en estas economías producto de sendos tratados de libre comercio con los Estados Unidos.

## **Estructura del texto**

El presente documento consiste en un análisis comparativo a partir de los principales resultados y lecciones obtenidas en los componentes mencionados. Dichos insumos se derivan de los estudios nacionales que forman parte de este proyecto. En tal sentido, se sugiere al lector remitirse al CD que acompaña a esta publicación para conocer en profundidad los estudios realizados en cada uno de los países, y los marcos metodológicos y conceptuales en los que se sustenta el trabajo.

El documento se conforma de un resumen ejecutivo y 3 capítulos (uno por cada etapa o componente de análisis) estrechamente relacionados. En el primero de ellos se abordan las orientaciones metodológicas para la identificación de la AF y de una tipología de la misma, distinguiendo entre AF de Subsistencia, AF en Transición y AF Consolidada. Seguidamente se realiza una caracterización de la AF y su tipología, en relación a variables sociodemográficas, ubicación subregional, estructura productiva y valor de producción, empleo, acceso a servicios públicos, ingresos agrícolas y no agrícolas y gastos por hogar de la AF. Es importante considerar que los datos aquí presentados son referenciales de los estudios nacionales, por lo que se sugiere revisar dichos estudios para ahondar en detalles metodológicos y para conocer más en detalle la riqueza de la caracterización.

En el segundo capítulo, se presenta una metodología común para la estimación de los potenciales impactos de un Tratado de Libre comercio con Estados Unidos, sobre el ingreso real de la AF y su tipología en cada país. Se considera al hogar rural de la AF como la unidad de análisis y se estima cómo las variaciones en los precios de los rubros importables (agrícolas y no agrícolas) pueden afectar el ingreso neto del hogar, ya sea como productores, consumidores o asalariados. En esta sección, se mencionan posibles explicaciones a la divergencia entre los reducidos impactos que los estudios revelan y la enorme preocupación que se hace sentir cuando se discute en foros públicos a partir del impacto que puede tener la profundización de la apertura comercial en la AF de América Latina.

Finalmente, en el tercer capítulo, con el objetivo de obtener lecciones que contribuyan a mejorar el diseño de instrumentos de políticas para la AF, se evalúan 15 programas vigentes de la región, que atienden directa e indirectamente a este grupo y que se conforman en una amplia gama de estrategias que van desde promoción del fomento productivo, aumento de la competitividad y crédito, hasta programas de transferencias de ingresos como instrumentos de uso flexible. Los programas analizados son: Chile Solidario, Empleo con Apoyo Fiscal y Bono Ganadero por Chile; Bolsa Familia, PRONAF y Programa de Aposentadoría Rural por Brasil; FINAGRO, Familias en Acción y PADEMER por Colombia; PROMSA (Programa de Modernización de Servicios Agropecuarios) y PROLOCAL por Ecuador; Red de Protección Social (RPS) y Programa Nacional Libra por Libra por Nicaragua; PROCAMPO y Programa de Desarrollo Rural de Alianza por México.

Como conclusión de este capítulo, se plantean los lineamientos de una estrategia que reconozca la heterogeneidad de la AF y enfrente su potencial vulnerabilidad en el marco de las políticas de liberalización comercial, para que cuando sea necesario, fortalezca las capacidades de quienes forman parte de la AF y logre que este importante segmento de productores, gane competitividad y aumente las posibilidades de una inserción exitosa en los mercados locales, regionales, nacionales, e incluso internacionales.

## CONTENIDOS

### RESUMEN EJECUTIVO

#### Capítulo 1 **IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (AF) EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

<b>1. Introducción</b>	<b>37</b>
<b>2. Marco Conceptual y Metodológico</b>	<b>38</b>
2.1 Caracterización de la Agricultura Familiar	38
2.1.1 Uso preponderante de la Fuerza de Trabajo Familiar	38
2.1.2 Acceso limitado a los recursos de tierra y capital	38
2.1.3 Estrategia de Supervivencia de Ingresos Múltiples	39
2.1.4 Heterogeneidad de la Agricultura Familiar	39
2.2 Cuantificación de la Agricultura Familiar	39
2.2.1 Medición Directa	39
2.2.2 Métodos Estimativos	40
2.3 Tipificación de la Agricultura Familiar	41
2.4 Cuantificación de Indicadores Principales	43
2.4.1 Estructura y Quantum de Producción	43
2.4.2 Fuentes y Niveles de Empleo	43
2.4.3 Composición, origen de los ingresos y destino de los gastos de la Agricultura Familiar	43
<b>3. Análisis Comparativo de la Agricultura Familiar</b>	<b>44</b>
3.1 Cuantificación de la Agricultura Familiar	44
3.1.1 Tipología de la Agricultura Familiar	45
3.1.1.1 Concentración Geográfica de la Agricultura Familiar	48
3.1.1.2 El Acceso a la Tierra por tipología	48
3.2 Evolución y Proyecciones de la Agricultura Familiar	49
3.3 Caracterización Social de la Agricultura Familiar y su Tipología	50
3.3.1 Edad del Jefe de Explotación	51
3.3.2 Nivel de Educación Media	51
3.3.3 Etnia y Género	52
3.3.4 Servicios	52
3.4 Empleo y Producción de la Agricultura Familiar y su Tipología	53
3.4.1 El Empleo Familiar	53
3.4.2 Participación de la Agricultura Familiar en la Producción y Empleo Sectorial	54
3.4.3 Participación de la Agricultura Familiar en la Producción por Tipología	55

3.4.4	Contribución de la Agricultura Familiar por rubros principales	56
3.4.5	La Producción de la Agricultura Familiar y su Transabilidad	59
3.5	Estructura de los Ingresos de los Hogares de la Agricultura Familiar y su Tipología	60
3.6	Estructura de Gastos de los Hogares de la Agricultura Familiar y su Tipología	63
<b>4.</b>	<b>Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>65</b>
<b>5.</b>	<b>Referencias Bibliográficas</b>	<b>67</b>
<b>6.</b>	<b>Principales Fuentes de Información</b>	<b>68</b>

## Capítulo 2 IMPACTO DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SOBRE EL INGRESO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

<b>1.</b>	<b>Introducción</b>	<b>70</b>
<b>2.</b>	<b>Marco Conceptual y Metodológico</b>	<b>71</b>
<b>3.</b>	<b>Cronograma de Desgravación a las importaciones desde EE.UU.</b>	<b>75</b>
3.1	Nicaragua	75
3.2	Colombia	76
3.3	Chile	76
3.4	Ecuador	76
<b>4.</b>	<b>Principales resultados del impacto de los Tratados de Libre Comercio con EE.UU. sobre el ingreso de la Agricultura Familiar</b>	<b>77</b>
4.1	Simulación del impacto a nivel de producción de la Agricultura Familiar	78
4.2	Impacto en el costo sobre la canasta de consumo del hogar de la Agricultura Familiar	79
4.3	Proyección del impacto en el ingreso laboral extra-predial de la Agricultura Familiar	80
4.4	Simulación del impacto agregado en el ingreso real de la Agricultura Familiar	80
<b>5.</b>	<b>Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>83</b>
5.1	Colombia	84
5.2	Ecuador	84
5.3	Chile	84
5.4	Nicaragua	85
<b>6.</b>	<b>Referencias Bibliográficas</b>	<b>87</b>
<b>7.</b>	<b>Anexo</b>	<b>88</b>

## Capítulo 3 LECCIONES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

<b>1.</b>	<b>Introducción</b>	<b>91</b>
<b>2.</b>	<b>Marco Conceptual y Metodológico</b>	<b>93</b>
<b>3.</b>	<b>Principales Programas de Compensación y Apoyo a la Agricultura Familiar</b>	<b>96</b>

3.1	Tipos de Programas	96
3.1.1	Políticas de Apoyo al Sector Agropecuario	97
3.1.2	Políticas Sociales de Apoyo a la Población Rural	98
3.2	Programas observados en los Estudios Nacionales: Resumen de las principales lecciones	99
3.2.1	Brasil	99
3.2.2	Colombia	100
3.2.3	Chile	102
3.2.4	Ecuador	103
3.2.5	Nicaragua	103
3.2.6	México	104
<b>4.</b>	<b>Ventajas y Desventajas; buenas y malas prácticas de los casos estudiados (Análisis Cuantitativo y Cualitativo)</b>	<b>109</b>
4.1	Focalización, Filtración y Sub-cobertura	109
4.2	Costo – Efectividad de las Intervenciones	113
4.3	Lógica de la Intervención	116
4.4	Magnitud de la Transferencia	118
4.5	Integralidad de la Intervención: Complementariedad de la Intervención Pública	119
4.6	Mecanismos de Evaluación	120
4.7	Mecanismos de Aprendizaje	121
<b>5.</b>	<b>Instrumentos más eficientes para compensar los impactos de la Liberalización Comercial sobre la Agricultura Familiar y para impulsar una integración más exitosa a los mercados</b>	<b>121</b>
5.1	Programas que construyen mercados y capacidades, e incrementan la Base de Activos	124
<b>6.</b>	<b>Conclusiones y Recomendaciones de Políticas y posibles Estrategias para la Agricultura Familiar</b>	<b>125</b>
6.1	Identificación de Programas e Instrumentos Exitosos	126
6.2	Innovaciones Institucionales para garantizar la Construcción de Políticas Diferenciadas	128
<b>7.</b>	<b>Referencias Bibliográficas</b>	<b>131</b>
<b>8.</b>	<b>Anexo</b>	<b>134</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

### 1. INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

El presente resumen recoge, a manera de síntesis, las principales lecciones obtenidas en los tres componentes que integran este estudio (*Identificación y caracterización de la Agricultura Familiar (AF)*, *Evaluación de los Impactos de los TLC sobre la AF* e *Identificación y análisis de políticas y programas que pueden favorecer a la AF*). No obstante, pone especial énfasis en brindar recomendaciones que contribuyan a mejorar el diseño e implementación de programas orientados a la AF en contextos de apertura comercial.

### 2. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR FRENTE A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

#### 2.1 La Agricultura Familiar en América Latina

Los resultados de este proyecto estiman que el número total de explotaciones de la AF en los 6 países estudiados<sup>3</sup>, llegaría a los 11 millones de unidades, representando entre el 30 y el 60% de la superficie agropecuaria y forestal de estos países. La población vinculada a este sector, representa cerca de 50 millones de personas, las que a su vez representan el 14% de la población de estos países.

Los estudios nacionales, dan cuenta de la importante heterogeneidad de la AF en América Latina, tanto en su escala como en su estructura. El Cuadro 1, muestra que la contribución de la AF en el valor de la producción sectorial (agrícola, pecuaria, pesquera y forestal), varía entre la cuarta parte y los dos tercios entre los países estudiados. Sin embargo, en todos los casos la contribución al empleo sectorial es sustancialmente mayor, cubriendo por lo menos la mitad del empleo rural y pudiendo alcanzar hasta un 77%, como sería en el caso de Brasil.

#### ■ CUADRO 1

##### PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA AF

Principales	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Nicaragua
<b>Importancia Sectorial</b>						
Participación En El Valor De Producción Sectorial (%)	38	27	41	45	39	67
Participación En El Empleo Sectorial (%)	77	57	57	--	70	--
<b>Número De Explotaciones</b>						
Número Total De Explotaciones Agrícolas	4.139	285	737	740	4.834	287
Participación En El Total De Explotaciones (%)	85	87	87	88	78	98
<b>Superficie De Las Explotaciones</b>						
Superficie Media De Las Explotaciones De Unidades Asociadas A La AF (Ha)	26	23	3	7	6	16
Superficie Media De Las Explotaciones De Unidades No Asociadas A La AF (Ha)	433	1.090	15	71	--	343

Fuente: Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

<sup>2</sup> Trabajo desarrollado por Javier Escobal y complementado y ajustado por M. Rodríguez Fazzone, F. Soto Baquero y C. Falconi (editores de este trabajo).

<sup>3</sup> En las referencias bibliográficas, se pueden conocer las principales fuentes de información primarias utilizadas para el desarrollo de los estudios nacionales.

La diferencia entre la participación del empleo y la participación en la generación del producto, hace evidente la existencia de una importante brecha de productividad que enfrenta la AF de la región. Así, más que un problema de empleo, la AF enfrenta un problema de bajos ingresos asociados a una reducida productividad.

A pesar de los problemas derivados de una baja productividad, la AF es un importante abastecedor de alimentos en todos los países estudiados. Tal como lo demuestran los estudios de caso, la AF de Brasil produce el 67% del frijol, el 84% de la yuca, el 49% del maíz y el 52% de la leche en ese país, por citar sólo unos ejemplos. Algo similar ocurre en Colombia, donde la AF cubre más del 30% de la producción de cultivos anuales (con un peso muy alto en maíz y frijol). En Ecuador, la AF cubre el 64% de la producción de papas, el 85% de la producción de cebollas, el 70% del maíz, el 85% del maíz suave y el 83% de la producción de carne de ovino. Similar importancia puede identificarse en los demás países analizados, teniendo en consecuencia, un rol importante en el abastecimiento de la canasta básica de consumo de estos países.

Los estudios encomendados en el marco de esta iniciativa, también muestran que al interior de cada uno de los países estudiados, la AF puede ser sumamente heterogénea, tanto en escala como en acceso a recursos. Diferencias en el acervo de capital, tierra y recursos naturales, junto con un acceso diferenciado a bienes y servicios públicos, generan también una importante heterogeneidad en cuanto a la capacidad de innovación, distintas estructuras de producción y consumo, distinta participación en los mercados laborales y distintas estrategias de diversificación de ingresos.

Tal como sostiene Echenique (2006), son cuatro los elementos que permiten diferenciar a la AF de la empresa agropecuaria:

- (i) El uso preponderante de la fuerza de trabajo familiar.
- (ii) El acceso limitado a los recursos de tierra y capital.
- (iii) El uso de múltiples estrategias de supervivencia y de generación de ingresos.
- (iv) Su marcada heterogeneidad, especialmente en lo que se refiere a su articulación en los mercados de productos y factores.

En general, se podría plantear que la base reducida de tierra y demás activos privados (incluyendo capital humano, físico, financiero y acceso a tecnología), es lo que genera que en distintos entornos (definidos por la base de recursos naturales disponibles y el acceso a bienes y servicios públicos), la estrategia óptima de un determinado hogar, sea la de autoemplearse en su propia parcela/finca o dedicarse a otras actividades (agrícolas y no agrícolas), no ligadas a su propia parcela.

## **2.2 Tipología: Dando cuenta de la heterogeneidad de la Agricultura Familiar en América Latina**

La diversa base de activos y recursos a disposición de los agricultores, determina la manera particular de cómo los hogares rurales se conectan a los mercados, tanto de productos como factores, y en particular al mercado laboral. La base de activos y recursos naturales, y las estrategias elegidas, condicionan la capacidad de acumulación de dichos hogares.

De este modo, fueron distinguidos tres tipos de Agricultura Familiar<sup>4</sup>:

- (i) **Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS)**. Es aquella más orientada al autoconsumo, con disponibilidad de tierras e ingresos de producción propia insuficientes para garantizar la reproducción familiar, lo que los induce a recurrir al trabajo asalariado, fuera o al interior de la agricultura. Este grupo ha sido caracterizado como en descomposición, con escaso potencial agropecuario y tendencias hacia la asalarización en la medida que no varíe su acceso a activos y una dinamización de demanda.
- (ii) **Agricultura Familiar en Transición (AFT)**. Tiene mayor dependencia de la producción propia (venta y autoconsumo), accede a tierras de mejores recursos que el grupo anterior, satisface con ello los requerimientos de la reproducción familiar, pero tiene dificultades para generar excedentes que le permitan la reproducción y desarrollo de la unidad productiva. Esta categoría, está en situación inestable con respecto a la producción y tiene mayor dependencia de apoyos públicos para conservar esta calidad; básicamente para facilitar su acceso al crédito y las innovaciones tecnológicas, así como para lograr una más eficiente articulación a los mercados.
- (iii) **Agricultura Familiar Consolidada (AFC)**. Se distingue porque tiene sustento suficiente en la producción propia, explota recursos de tierra con mayor potencial, tiene acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva.

Los estudios nacionales dan cuenta de las características que tiene cada tipo de AF en cada uno de los países. En general, los estudios evidencian claramente que los distintos tipos de AF se diferencian entre sí, tanto por la cantidad y calidad de tierra y demás activos a su disposición como por las estrategias que dicha base de activos y recursos condiciona.

Los datos demuestran, que la tenencia promedio es sustancialmente más alta en la AFC que en la AFS y la AFT. La relación es 3 o 4 a 1 en el caso de Brasil y Chile; de 7 a 1 en el caso de México y llega a más de 12 a 1 en los casos de Ecuador y Nicaragua. Es interesante notar que lo que denominamos AFS, tiene un tamaño promedio de parcelas que varía mucho de país a país, pudiendo ser la tenencia promedio de 1 o 2 hectáreas como es en los casos de Nicaragua o Colombia; o más de 17 hectáreas en promedio como es en los casos de Brasil y Chile. Esto permite subrayar la heterogeneidad de lo que viene a llamarse AFS, y lo complejo que resulta hacer generalizaciones que sean pertinentes para la AF de los distintos países de la región.

En general, se percibe que la dotación de educación es distinta entre los tres tipos de AF. Por ejemplo, en el caso de Colombia los niveles promedio de educación son de 4, 6 y 8 para la AFS, la AFT y la AFC respectivamente. Un patrón similar se observa en Chile y Ecuador, donde la información se presenta no en términos de años de educación, sino en términos del porcentaje de jefes de explotación agropecuaria que alcanzan determinado nivel educativo. Sin embargo, es importante destacar que en casos como el de México, no hay diferencias significativas en los años de educación de quienes pertenecen a estos tres segmentos de Agricultura Familiar (un promedio de 4 años de educación en los tres casos). Casos como el de México, hacen notar que las tipologías basadas única o significativamente en el tamaño del predio, pueden ser limitadas en tanto la heterogeneidad intra-segmento podría ser sustancial.

---

<sup>4</sup> Es importante señalar que la definición de esta tipología es meramente conceptual y tiene por objetivo identificar las necesidades y características que puede haber al interior de la AF, para facilitar el diseño de políticas dirigidas a estos segmentos. La definición de *AF de subsistencia*, por ejemplo, aunque puede dar una magnitud de los segmentos más necesitados, no implica necesariamente que los hogares que pertenezcan a este grupo en el presente trabajo, sean sectores inviables y no tengan otra opción que emigrar o transformarse en asalariados. El destino y las oportunidades de los distintos grupos, están en función de sus características y las del contexto de los países analizados.

Los estudios de caso dan cuenta además, del casi nulo acceso a recursos financieros por parte de la AFS y la AFT. La AFC, muestra algún nivel de acceso pero claramente insuficiente, lo que evidencia el limitado desarrollo de los mercados financieros en las áreas rurales en todos los países de la región estudiados.

Por otro lado, los estudios nacionales muestran que los distintos segmentos de la AF, suelen estar espacialmente concentrados en algunas zonas de cada país. Por ejemplo, en Ecuador existe una mayor concentración de AFS en la región de la sierra y una mayor concentración de la AFC en la región de la costa. En Nicaragua, aunque en las tres regiones (Pacífico, Central y Atlántico) es mayoritaria la AFS, la AFC tiene un peso mayor en la región Central. Colombia, también muestra una concentración relativa de la AFS en la región andina. Por último, en el caso de Chile, más de la mitad de las explotaciones asociadas a la AFC, se encuentran en la macrozona central del país. Tal como sugieren varios de los estudios, esta concentración espacial de la AFS, también está asociada a una distribución desigual de la infraestructura (de caminos, comunicaciones, energía). Finalmente, tal como lo señala Echenique y es documentado por Clarke y Munasinghe (1995), el grueso de los más pobres en los sectores rurales de América Latina, viven en tierras marginales que se caracterizan por su baja productividad y alta vulnerabilidad a la degradación ambiental y a los desastres naturales.

La desigual distribución de la tierra y de los activos privados y públicos, condiciona estrategias diferenciadas entre los distintos tipos de AF. Los datos de la estructura de ingresos de la AF, también muestran una importante heterogeneidad cuando se comparan los distintos segmentos de la AF (véase Cuadro 2), tanto entre países como al interior de cada uno. La comparación entre países y entre segmentos de AF, hace evidente la existencia de una relación no lineal entre los niveles de desarrollo, la escala de producción y el grado de diversificación de ingresos. Para niveles de desarrollos menores y dada la existencia de una reducida tenencia de activos productivos (fundamentalmente tierra), existiría la necesidad de diversificar fuera de la agricultura. En esos casos, la menor base material con la que cuenta la AF, podría obligarlos a diversificar como una estrategia de mitigación de riesgo. Por otro lado, aquellos con una mejor dotación de activos, pueden beneficiarse de la diversificación de ingresos, logrando acceder a nuevas oportunidades de mercado gracias a dicha dotación de activos. Esta relación no-lineal, es consistente con la evidencia presentada por Reardon et al. (2000) para Asia o la evidencia presentada por Lanjouw (1999) para Ecuador y Ferreira y Lanjouw (2000) para Brasil.

Otro elemento importante que vale la pena destacar, en lo que respecta a las estrategias de diversificación de ingresos que muestran los distintos segmentos de la Agricultura Familiar de la región, es el peso que tienen tanto los ingresos salariales como los ingresos por remesas y transferencias. Estos componentes, pueden representar una parte sustancial del ingreso de los hogares vinculados a la AF. Incluso, en algunos casos como México y Nicaragua, pueden representar más del 50 por ciento del ingreso (véase Cuadro 2).

▪ **CUADRO 2**  
ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LA AF SEGÚN LA TIPOLOGÍA Y PAÍS

Diversificación De La Estructura De Ingresos (%)	Chile		Colombia		Ecuador		México		Nicaragua	
	AFS	AFC								
<b>Producción Propia</b>	<b>78</b>	<b>78</b>	<b>76</b>	<b>44</b>	<b>75</b>	<b>95</b>	<b>36</b>	<b>47</b>	<b>17</b>	<b>47</b>
Agropecuaria	75	77	68	33	65	90	36	47	15	45
No Agropecuaria	3	1	8	12	10	5	--	--	2	2
<b>Salario</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>28</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>27</b>	<b>18</b>	<b>43</b>	<b>46</b>
Agrícola	4	4	5	5	--	--	--	--	--	--
No Agrícola	8	4	4	23	--	--	--	--	--	--
<b>Remesas</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>10</b>	<b>--</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>40</b>	<b>5</b>
<b>Transferencias</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>28</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>29</b>	<b>27</b>	<b>--</b>	<b>2</b>

Fuente: Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Cuando se pretende evaluar la potencial vulnerabilidad de los distintos segmentos de la AF frente a la profundización de la apertura comercial que procesos como los TLC pueden generar, es importante identificar el grado de transabilidad de la producción vinculada a este sector. Contrario a lo que se puede pensar, parte de la producción considerada transable, es mayoritaria en todos los países estudiados y en prácticamente todos los segmentos de AF, salvo la AFT en el caso de Ecuador (véase Cuadro 3).

▪ **CUADRO 3**  
VALOR DE LA PRODUCCIÓN TRANSABLE SEGÚN LA TIPOLOGÍA Y PAÍS

Estructura Del Valor De La Producción Transable (%)	Chile			Colombia			Ecuador		
	AFS	AFT	AFC	AFS	AFT	AFC	AFS	AFT	AFC
Exportables	19	27	51	64	59	77	42	26	63
Importables	35	40	28	11	11	7	38	19	29
No Transables	47	33	21	25	30	16	20	55	8

Fuente: Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

La AF no sólo es una importante productora de bienes transables, sino que también una importante proporción de su gasto está asociada a bienes que se consideran transables. El porcentaje del gasto dirigido a bienes transables, oscila entre el 60% y el 70% (véase Cuadro 4). Como es posible observar, no hay cambios muy importantes en el peso relativo de los transables y los no-transables, dentro del gasto de los hogares según tipología. Sólo en el caso de Colombia, se observa una reducción importante

del peso relativo del componente transable en el segmento de AFC. Esto podría generar que el impacto de una reducción arancelaria sobre la reducción del gasto de transables, sea menos pronunciado en el segmento de AFC, respecto de los otros dos segmentos de AF.

▪ **CUADRO 4**

**GASTOS DE LOS HOGARES SEGÚN LA TIPOLOGÍA DE AF Y PAÍS**

Estructura De Gastos De Los Hogares (%)	Chile			Colombia			Ecuador		
	AFS	AFT	AFC	AFS	AFT	AFC	AFS	AFT	AFC
Agropecuarios Exportables	2,4	--	2,2	6	5	3	12	12	6
Agropecuarios Importables	25,1	--	21,7	41	36	20	26	24	16
No Transables	41,1	--	44	22	27	52	45	42	40
Transables no agropecuarios	31,4	--	32,1	31	31	25	17	22	38

Fuente: Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

**2.3 Restricciones y Oportunidades**

Como se ha observado, a partir de un estudio que contempla diversos países de América Latina, la AF de la región tiene un rol muy importante como abastecedora de alimentos para el sector urbano y generadora de ingresos para un segmento sustancial de los hogares rurales en cada uno de estos países.

La AF se ha integrado progresivamente a los mercados de productos y factores, incluyendo el mercado laboral. A pesar de esto, la base exigua de activos privados y el limitado acceso a bienes y servicios públicos, afecta su productividad y competitividad, pudiendo estar incluso en una eventual situación de vulnerabilidad.

Los distintos estudios nacionales y el estudio de síntesis, subrayan que el hecho de que la AFS, sea el segmento dominante en la mayor parte de países de la región, hace pensar que la *salida agropecuaria* no es, necesariamente, la mejor opción para todos los productores que ahora se dedican a la agricultura como una de las principales fuentes de ingreso. El hecho de que exista un segmento que sea parte de la AFS y que tenga, incluso en el escenario más favorable, poco o nulo potencial agropecuario y una tendencia creciente hacia la asalarización, produce que muchas propuestas de desarrollo rural se enfoquen hacia estrategias más amplias que las de carácter meramente sectorial.

Al mismo tiempo, las restricciones que enfrenta la AF, la someten a un equilibrio perverso donde las oportunidades de innovación no pueden ser asumidas dado su alto riesgo. Esto es particularmente cierto en la AFS, donde los costos de asumir riesgos de mercado pueden ser demasiado altos, pudiendo incluso poner en riesgo la existencia de la unidad productiva. En ese contexto, mantener una estrategia de diversificación de cultivos y crianzas, en vez de una mayor especialización y la renuencia a asumir innovaciones, son estrategias óptimas dada la reducida base de activos con la que se cuenta.

Los distintos documentos de diagnóstico que forman parte de este estudio, revelan que existe una percepción diferente respecto del impacto que podría tener la profundización de la apertura comercial. Por un lado, se puede pensar que el alto porcentaje de transabilidad que tiene la producción de la AF, la expone a los efectos positivos o negativos que trae consigo la profundización de la apertura comercial; la Agricultura Familiar es productora de bienes transables (importables o exportables) o es productora de bienes no transables, que son sustitutos cercanos de bienes transables. Sin embargo, los altos costos de transacción que enfrenta la AF, producto del precario acceso a la infraestructura de transporte y comunicaciones, y a un desarrollo insuficiente de los mercados de productos y factores que enfrenta,

puede llevar a un aislamiento de la AF frente al cambio de precios relativos que supone la liberalización comercial. Este potencial aislamiento, puede separar al sector de potenciales efectos negativos de un TLC, pero al mismo tiempo reduce las posibilidades de que el sector se integre de manera competitiva y aproveche las oportunidades del mercado que la apertura comercial podría generar.

▪ **CUADRO 5**

**RESTRICCIONES Y OPORTUNIDADES DE LA TIPOLOGIA DE AF EN AMÉRICA LATINA**

Tipología	Restricciones	Oportunidades
<b>AF de Subsistencia</b>	Acceso limitado a tierra y agua. Bajo nivel tecnológico y baja productividad Ingreso insuficiente para satisfacer necesidades familiares	Excepcionalmente con salida agrícola y gran apoyo externo. Autoconsumo y seguridad alimentaria. Empleo rural no agrícola Capacitación para mejorar inserción laboral y migración.
<b>AF en Transición</b>	Controla recursos naturales con limitaciones. Alta dependencia de sector público, ONG. Barreras de entrada para integrarse a cadenas rentables; bajo capital propio y limitado acceso a financiamiento; poca capacidad de gestión; mediocre nivel tecnológico. Aislamiento de la PYME agrícola más eficiente y de agentes de mercados más modernos.	Mejoramiento en el acceso a recursos naturales (riego). Ruptura de las barreras de entrada a mercados. Integración a la PYME agrícola en alianzas comerciales. Contratos de producción con agroindustrias y exportadoras.
<b>AF Consolidada</b>	Dependencia del sector público o asistencia privada (ONG). Cierta inflexibilidad para el cambio. Debilidades en la gestión.	Articulación más directa y estable con los mercados. Mayor autonomía. Capitalización de excedentes y ampliación de la base productiva.

Fuente: Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

**3. POSIBLES IMPACTOS DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR**

**3.1 Enfoque Metodológico**

El objetivo de las simulaciones que se llevaron a cabo en el marco de éste proyecto, ha sido cuantificar en forma aproximada, el impacto de una mayor apertura sobre el ingreso de la unidad familiar, usando una metodología que pudiera ser implementada por los consultores en los países seleccionados dentro de los plazos y recursos disponibles.

La propuesta contempló como unidad de análisis, el hogar representativo en cada uno de los tres segmentos de AF identificados en la sección anterior y buscó evaluar el impacto de la reducción arancelaria que se origina a partir un TLC con Estados Unidos, sobre los ingresos prediales y extra-prediales, así como sobre el gasto de consumo de los hogares de estos productores. La evaluación, es un análisis ex-ante en los casos de Colombia Ecuador y Nicaragua, mientras que es un análisis ex-post en el caso de México. El caso de Chile es intermedio, en la medida que el TLC con Estados Unidos entró en vigencia hace dos años.

En su síntesis, Valdés (2007) reconoce que asumir un modelo en el que se sostiene una gran flexibilidad por parte de la AF para responder a la nueva estructura de incentivos en el corto plazo, sería

irreal y por lo tanto, poco útil. La evidencia de México y Chile, hace notoria la escasa vinculación de la AF con los sectores más dinámicos de estas economías. El enfoque escogido para realizar estas simulaciones es de equilibrio parcial, donde se privilegian los impactos de corto y mediano plazo. La idea ha sido capturar el impacto directo que un TLC tendría, vía reducción de aranceles de importación, sobre el precio de productos importables, e indirectamente, sobre el precio de los no transables, a partir de un efecto de sustitución. El cambio en la estructura de precios relativos, tendría un impacto sobre el costo de la canasta de consumo. Del mismo modo, la modificación en la estructura de precios generaría cambios en el ingreso agrícola, directa e indirectamente, a través de variaciones en los niveles de producción, dada una elasticidad de oferta<sup>5</sup>. De esta manera, la metodología escogida permite capturar de manera simple, los impactos sobre los distintos tipos de AF, tanto en el rol de consumidores como de productores, por cambios en los precios transables y no transables originados a partir de la reducción de aranceles que genera un TLC.

La propuesta metodológica del proyecto, sostiene que si los costos de transacción son altos, la transmisión de valores desde los precios de frontera afectados por la reducción de aranceles, al precio relevante a nivel de predio, puede quedar atenuada. En ese contexto, se sugiere simular distintos valores para la elasticidad de transmisión (conocida en la literatura especializada como *pass-through*), partiendo de una elasticidad unitaria. El escenario base para este supuesto, puede ser considerado como uno en el que los impactos negativos de una potencial caída de precios, son maximizados y los impactos positivos de una reducción de precios de la canasta de consumo, estarían sobre estimados respecto a un escenario alternativo, donde el impacto de los precios internacionales sobre los precios domésticos de los bienes transables, fuese menor.

Es importante reconocer, que la simulación no incorpora la expansión de la demanda de los Estados Unidos por los productos de cada uno de los países estudiados. En la medida que una parte importante de esas ganancias de comercio no ocurra en el corto plazo, el supuesto puede ser razonable. Sin embargo, se reconoce que ciertos segmentos de la AFC pueden acceder a estos mercados en plazos no tan extendidos.

Para definir los cronogramas de desgravación de los TLC con Estados Unidos que serían utilizados en las simulaciones, se tomaron en cuenta los acuerdos alcanzados por Nicaragua (CAFTA) y Chile; los que son definitivos al haber sido ratificados por los congresos de los respectivos países. En el caso de Colombia, se tomó el acuerdo al que se llegó al final de la negociación, aunque aún no ha sido ratificado. Por último, en el caso de Ecuador, se tomó como referencia el cronograma existente al momento de suspenderse las negociaciones entre ese país y los Estados Unidos.

Los impactos estimados para los distintos países, han considerado tanto los impactos diferenciados por tipo de AF (de subsistencia, en transición y consolidada), como diferencias regionales. Para esto, Ecuador distingue el impacto diferenciado entre la Sierra y Costa; Colombia distingue seis regiones (Antioquia, Bolívar, Cundinamarca-Boyacá, Eje Cafetalero, Nariño y Santander); y Chile, considera tres grandes regiones (Norte, Centro y Sur). El estudio de Nicaragua considera los tres tipos de AF, pero sólo a nivel nacional.

### **3.2 Principales Impactos de los Tratados de Libre Comercio sobre la Agricultura Familiar de América Latina**

Los resultados de las simulaciones son resumidos en el estudio regional, donde el autor establece que desde el punto de vista de su impacto en el ingreso real de los hogares, la situación de la agricultura familiar en general, no sería afectada significativamente por el TLC con Estados Unidos.” Además,

---

<sup>5</sup> Tal como señala Valdés (2007), las simulaciones hechas para Nicaragua no siguen el mismo diseño metodológico, en la medida que estaba disponible un modelo de equilibrio general desagregado a nivel de hogares prototipo, que permitió identificar los impactos por tipo de AF.

concluye que los productores de cultivos potencialmente vulnerables, estarían razonablemente protegidos con periodos de desgravación largos que podrían permitir implementar políticas de reconversión.

El Cuadro 6, sintetiza los potenciales impactos identificados por los distintos estudios, junto con la caracterización de la AF según la transabilidad de su producción. Aunque el impacto tiene signo negativo en todos los casos, las magnitudes son bastante pequeñas. Si se toma como criterio, el sugerido por Valdés, de considerar como impactos casi nulos aquellos impactos que no superan el 5%, puede afirmarse que, independiente de qué segmento de AF se trate, e independiente del peso que tienen los exportables, importables y no transables en el valor de la producción de la AF de cada país, los cronogramas de desgravación negociados, aseguran que no habrían impactos negativos significativos producto de la reducción arancelaria que genera un TLC.

Es importante volver a insistir, que estas simulaciones contemplan elasticidades de transmisión de precios que seguramente sobreestiman las elasticidades que existen en cada país. En este contexto, las reducciones de ingresos que aquí se mencionan, podrían ser incluso menores si se reconoce que los altos costos de transacción que enfrentan cada uno de los países estudiados, limitan la posibilidad de que la reducción de los precios de frontera se transmita a menores precios a nivel de finca o menores precios a nivel de consumidor.

Sin embargo, esta constatación representa dos caras de una misma moneda. La escasa elasticidad de transmisión de precios, implica también que en mercados poco desarrollados, con altos costos de transacción e incrementos de la demanda internacional producto de un TLC, no se obtendrían mejoras importantes en las oportunidades de generación de ingresos de los productores ligados a la AF (especialmente aquellos ligados a la AFS y AFT), si no se implementan políticas públicas que reduzcan los costos de transacción y mejoren la competitividad de los mercados a los que se vinculan los productores de AF.

#### ■ CUADRO 6

RESUMEN DE LOS POTENCIALES IMPACTOS EN LA AF  
DIVERSIFICACIÓN DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN HOGARES ASOCIADOS A LA AF  
E IMPACTO DEL TLC SOBRE EL INGRESO AGRÍCOLA (%)

País	Tipología de AF	Participación en Valor de Producción Agropecuaria (%)			Impacto sobre el ingreso agrícola (%)*	
		Exportables	Importables	No transables	Según tipo de AF	Total AF
Chile	AFS	19	35	47	-2.09	-1.50
	AFT	27	40	33	-2.45	
	AFC	51	28	21	-2.20	
Colombia	AFS	64	11	25	-5.10	-3.40
	AFT	59	11	30	-3.60	
	AFC	77	7	16	-0.90	
Ecuador	AFS	42	38	20	-1.58	-2.25
	AFT	26	19	55	-1.35	
	AFC	63	29	8	-2.00	

**Nota:** \* Cambio expresado como proporción del ingreso total. Corresponde al escenario de mayores impactos: año 10 después del TLC para Ecuador y Chile y al año 12 para Colombia.

Fuente: Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Por su parte, el Cuadro 7 resume los impactos identificados para los casos de Colombia y Ecuador, respecto a los ingresos extra prediales (ingresos laborales) que podrían ocurrir en un escenario de desgravación arancelaria como el que se ha contemplado en estos ejercicios de simulación. Aquí, los impactos simulados son incluso más pequeños. No parece existir, al menos en el corto plazo, una

capacidad de respuesta de la demanda laboral producto de la recomposición de precios relativos. Obviamente, evaluar estos impactos es particularmente complejo; afectando tanto el empleo como los salarios de la mano de obra calificada y no calificada, las simulaciones realizadas aquí tienden a subestimar estos impactos. En el caso de Colombia, el impacto estimado no incluye los efectos sobre el empleo y los ingresos no agropecuarios, y se limita a trasladar la reducción en la producción ligada a la AFC, hacia la reducción de la demanda por trabajo de dicho segmento. En el caso de Ecuador, tampoco se incluyen los efectos del empleo y los ingresos no agropecuarios, y se consideran efectos de reducción del empleo en todos los segmentos de Agricultura Familiar, manteniendo constantes los salarios.

#### ■ CUADRO 7

RESUMEN DE LOS POTENCIALES IMPACTOS EN LA AF  
DIVERSIFICACIÓN DE INGRESOS DE HOGARES ASOCIADOS A LA AF E IMPACTOS DEL  
TLC SOBRE EL INGRESO EXTRA PREDIAL AGRÍCOLA (%)

País	Tipología De AF	Participación En Estructura De Ingresos (%)				Impacto Sobre El Ingreso Extra Predial Agrícola (%)*
		Producción Agrícola	Salario	Remesas	Transferencias	Según Tipo De AF
Chile	AFS	78	12	--	10	--
	AFC	78	8	--	14	--
Colombia	AFS	76	9	--	15	-1.02
	AFC	44	26	--	28	-0.90
Ecuador	AFS	75	15	10	--	-0.37
	AFC	95	5	--	--	0.00

Nota: \*Corresponde Al Escenario Del Año 10 Después Del TLC.

Fuente: Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Es importante destacar, que los efectos sobre los ingresos agropecuarios por cuenta propia y los ingresos salariales agropecuarios que los distintos estudios han simulado, serían significativamente mayores (y negativos), si se asumiera una desgravación arancelaria completa al momento de entrada en vigencia del TLC, en vez de un cronograma de desgravación de 10, 15 ó 20 años, dependiendo del producto.

Cuando se consideran los hogares ligados a la Agricultura Familiar, no sólo como productores sino como consumidores, es posible identificar ganancias potenciales de un TLC en términos de menores gastos de consumo en la adquisición de bienes transables y no-transables sustitutos de transables. El Cuadro 8, muestra un resumen de los impactos identificados por los distintos estudios. Los impactos son algo mayores respecto de los mencionados anteriormente, pero continúan siendo bastante pequeños; mayores en el segmento de AFS, lo que es consistente con el hecho de que el segmento de AF más pobre puede incluso ser un comprador neto de productos agropecuarios.

▪ **CUADRO 8**

RESUMEN DE LOS POTENCIALES IMPACTOS EN LA AF.  
ESTRUCTURA DE GASTOS DE HOGARES ASOCIADOS A LA AF E IMPACTO DEL TLC  
SOBRE EL COSTO DE LA CANASTA DE CONSUMO (%)

País	Topología de AF	Participación en estructura de gastos (%)				Impacto sobre el costo de la canasta de consumo (%)*	
		Agropecuarios Exportables	Agropecuarios Importables	No transables en general	Transables no agropecuarios	Según tipo de AF	Total AF
Chile	AFS	2,4	25,1	41,1	31,4	-2.52	-2.52
	AFT	--	--	--	--	-2.52	
	AFC	2,2	21,7	44	32,1	-2.44	
Colombia	AFS	6	41	22	31	-3.67	-3.34
	AFT	5	36	27	32	-3.50	
	AFC	3	20	52	25	-2.44	
Ecuador	AFS	12	26	45	16	-2.94	-2.94
	AFT	12	24	42	22	-2.94	
	AFC	6	16	40	38	-2.94	

**Nota:** Porcentaje expresado como cambio en el gasto total. Corresponde al escenario de mayores impactos: año 10 después del TLC para Ecuador y Chile, y mediano plazo (identificado como año de desgravación total) para Colombia.  
Fuente: Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Los distintos impactos estudiados, pueden ser consolidados en un solo indicador que recoge el impacto sobre los ingresos netos agregados. Dicho indicador, permite confirmar que las pequeñas pérdidas de ingreso que se generan en los segmentos de AF, son compensadas en su totalidad por los menores gastos de consumo que la reducción arancelaria generaría (véase Cuadro 9). Sin embargo, éste mismo Cuadro muestra que los impactos agregados tampoco son significativos cuando se analizan a nivel de todo el país y a nivel de las distintas regiones al interior de cada uno de los países. Sólo en el caso de la región Bolívar en Colombia, las simulaciones reportan un impacto negativo superior al 5%. Tal como muestra el estudio de Colombia, esta región, junto con Antioquia y Nariño, tienen las mayores concentraciones de AFS y muestran tener una base de infraestructura más precaria que el resto de los Departamentos.

▪ **CUADRO 9**

IMPACTO NETO SOBRE EL INGRESO REAL ANUAL DE LA AF POR REGIÓN - A 5 AÑOS DEL TLC (%)

País	Región Identificada	Impacto Neto Sobre Ingreso Real Anual	Promedio Nacional
Chile	Norte	2.50	2.30
	Centro	2.10	
	Sur	1.90	
Colombia	Antioquia	-2.40	0.50
	Bolívar	-5.60	
	Cundinamarca - Boyacá	1.40	
	Eje Cafetalero	2.30	
	Nariño	1.30	
	Santander	0.20	
Ecuador	Sierra	1.40	1.08
	Costa	1.20	

**Nota:** No Incluye Efecto Laboral  
Fuente: Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Por su parte, en el Cuadro 10 se puede observar que no hay mayores diferencias en los ejercicios de simulación entre tipos de AF. Tal como muestra este Cuadro, para el caso de Ecuador y Chile, no hay mayores diferencias entre los impactos que se han identificado para la AFS, la AFT y la AFC, al interior de las regiones estudiadas en cada uno de estos países. En este caso, la simulación que se presenta pretende reflejar los impactos sobre el ingreso real a 5 años de entrada en vigencia del TLC.

▪ **CUADRO 10**

**IMPACTO NETO SOBRE EL INGRESO REAL ANUAL DE LA AF SEGÚN TIPOLOGÍAS DE AF Y POR REGIÓN - A 5 AÑOS DEL TLC**

País	Región	Distribución De AF (%) 1/			Impacto Sobre El Ingreso Real Anual (%) 2/			
		AFS	AFT	AFC	AFS	AFT	AFC	Efecto Total
Chile	Norte	7	7	7	2.40	2.50	2.40	2.50
	Centro	28	39	51	2.10	2.10	2.10	2.10
	Sur	65	53	42	2.00	1.80	1.60	1.90
Ecuador	Sierra	31	44	43	1.40	1.05	0.70	1.04
	Costa	62	51	36	0.93	1.56	-0.03	1.20
	Oriente	6	4	20	--	--	--	--

**Notas:**

1/ Chile Considera El Número De Explotaciones Agropecuarias Y Ecuador El Número De Unidades Productivas.

2/ Para El Caso De Ecuador No Incluye Efecto Laboral.

Fuente: Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Es interesante destacar, que cuando uno considera el escenario de desgravación y observa los impactos al año, a los 5 y a los 10 años de entrada en vigencia del acuerdo (12 años en el caso de Colombia), los impactos negativos se reducen marginalmente y los impactos positivos se incrementan también marginalmente.

En el caso de Nicaragua, el estudio simuló distintos escenarios de desgravación. El primero de ellos, denominado *bajo o de corto plazo (menor a 5 años)*, consideró mantener la protección al maíz, arroz y al ganado menor y liberó el mercado de frijol y ganado vacuno al cabo del primer año. En el segundo escenario, denominado *alto o de largo plazo*, se simula una caída en precios internos equivalente a aplicar una desgravación total (a arancel cero) al maíz, arroz, lácteos, frijol, ganadería mayor y menor (cerdo y aves)<sup>6</sup>. Tal como señala Valdés, ambos escenarios sobre estiman el impacto potencial, en la medida que se estiman impactos negativos para productos que son exportables, como es el caso de frijol y la carne de vacuno en el caso de Nicaragua. A pesar de esto, al igual que en los demás países, los impactos estimados son muy pequeños.

### 3.3 Cultivos Sensibles

Aunque los resultados obtenidos en las distintas simulaciones, no encuentran impactos negativos importantes en ninguno de los países analizados, los estudios nacionales identifican *cultivos sensibles*, que en opinión de los gobiernos o de expertos locales, merecerían un trato especial por ser productos importables, pero al mismo tiempo una parte sustantiva de la demanda interna, es cubierta por la producción doméstica. En muchos de estos casos, la regla general en las negociaciones, ha sido otorgar un contingente de importación inmediato con arancel cero y una desgravación a más de 10 años con varios años de gracia.

<sup>6</sup> El informe nacional de Nicaragua también simula un escenario intermedio considerando desgravaciones graduales de rubros sensibles (maíz, frijol, ganadería mayor y menor) conforme a lo estipulado en la negociación del CAFTA. Ver informe nacional en el CD.

En el caso de Chile, se identifican como cultivos sensibles frente al TLC, el trigo y el arroz observando potenciales efectos negativos sobre sus precios, aunque este último en menor grado. Cabe señalar, que ambos cultivos tienen una participación importante dentro de la estructura productiva de la Agricultura Familiar. El principal país de origen en ambos casos es Estados Unidos.

En el caso de Colombia, se concluye que existen potenciales impactos negativos para los precios de cultivos como el maíz, frijol, cebada y trigo, siendo los dos últimos especialmente relevantes para el segmento de la AFS. Un aspecto que es mencionado para Colombia, a diferencia de los demás estudios de país, es que los potenciales efectos negativos sobre algunos cultivos comerciales, también podrían afectar los hogares de la AF, dado que reduciría la contratación de mano de obra agrícola, lo cual representaría una fuente de ingreso importante. Cabe señalar, que en este caso se observan impactos leves, siendo los cultivos potencialmente sensibles el maíz y cultivos comerciales como algodón, arroz, sorgo y soya, dentro de los cuales se observa una potencial disminución de la contratación de mano de obra de casi 20%.

Por su parte, en el estudio de Ecuador se afirma que los cultivos asociados a la AF serían afectados por una disminución de precios son el arroz, maíz, productos de ganadería (carne y leche) y carne de pollo. A nivel de segmentos de la AF, se destaca que este impacto negativo afectará en mayor grado el segmento de AFC. Cabe señalar, que de acuerdo a los resultados mostrados para los escenarios considerados en el documento, se tienen impactos poco significativos (menores a 5%) para el primer año, resultando significativos a partir del quinto año para los productos de ganadería y carne de aves, y sólo en el décimo año para el arroz y maíz.

Finalmente, el caso de Nicaragua señala como potenciales productos sensibles, los granos básicos y la ganadería, con impactos sobre los precios y la producción que afectarían principalmente los segmentos de AFC y AFT. A nivel de los granos básicos, se destaca la caída de la producción de cultivos como maíz, frijoles y arroz, siendo este último el de mayor efecto negativo, el cual además gozaba de la protección arancelaria más alta. También destaca el potencial impacto negativo sobre la producción ganadera, en la cual se observa la reducción considerable de la producción de ganado mayor (bovinos) y ganado menor (cerdo, aves), en un contexto de crecimiento sostenido, logrado e impulsado principalmente por la AFC (segmento relevante en este rubro pecuario) y según el autor, con oportunidad de desarrollo para la AFS y AFT.

Es importante destacar, que muchos de los productos considerados sensibles tienen los periodos de desgravación más prolongados, en el marco de los cronogramas negociados, pero no necesariamente dichos productos son aquellos que están vinculados a los segmentos más pobres de la Agricultura Familiar. El Cuadro 12, muestra los periodos de desgravación negociados por Colombia y Ecuador<sup>7</sup> y el grado de protección para los principales productos agrícolas. Aquellos productos que están en la esquina superior derecha del Cuadro, corresponden a productos con niveles de protección nominal alto y al mismo tiempo, periodos prolongados de desgravación. Adicionalmente, los productos de color gris corresponden a productos donde domina la AFC, mientras que aquellos de color negro corresponden a productos donde domina la AFS. Es interesante señalar, que los productos de AFS tienden a ubicarse en la esquina inferior izquierda del gráfico (menor protección nominal y menores periodos de desgravación), mientras que aquellos que han recibido mayores periodos de desgravación corresponden a cultivos donde domina la AFC o la AFS.

El Cuadro 11, muestra de manera complementaria, que son justamente aquellos cultivos que están ligados a los segmentos de AF los que en las simulaciones han reportado los menores impactos, mientras que aquellos ligados a AFS tienen impactos ligeramente mayores (reconociendo que en todos los casos los impactos no son significativos).

---

<sup>7</sup> Tal como se indicó, en el caso de Ecuador, el periodo de desgravación que se muestra es el que se tenía al suspender las negociaciones y valores referenciales a la negociación de Colombia.

▪ **CUADRO 11**

CULTIVOS LIGADOS A LA AF CUYOS IMPACTOS NEGATIVOS SON IMPORTANTES FRENTE A LA APERTURA.

País	Productos Agropecuarios Potencialmente Afectados	Impacto Relativo	Segmento De AF Relevante
Chile 1/	Trigo Arroz	Mayor Grado	AFS – AFT
		Menor Grado	AFT
Colombia 1/	Cebada Frijol Maíz Trigo	Mayor Grado	AFS
			AFS – AFC
			AFS – AFT
			AFS
Ecuador 1/	Arroz	Mayor Grado	AFT
		Menor Grado	AFC
	Ganadería (Carne Y Leche) Carne De Pollo Maíz	Menor Grado	AFC
			AFT
Nicaragua 2/	Frijol Arroz Ganadería	Mayor Grado	AFC
			AFC
			AFC
	Maíz	Menor Grado	AFC

Nota:

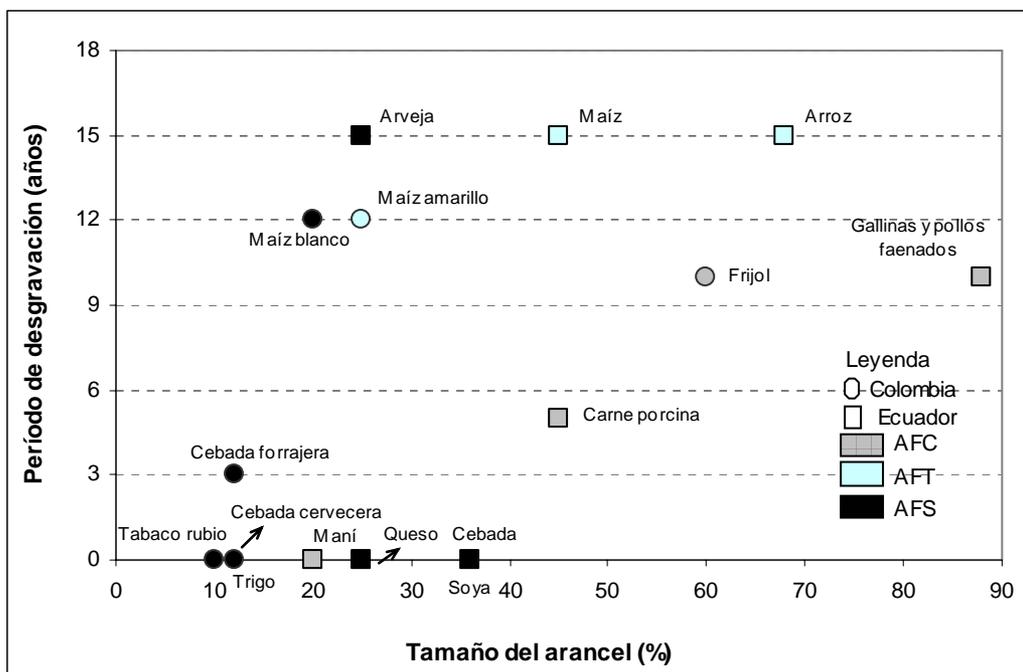
1/ Impactos Negativos Sobre Los Precios.

2/ Impactos Negativos Sobre La Producción.

Fuente: Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

▪ **CUADRO 12**

PERIODOS DE DESGRAVACIÓN Y ARANCEL BASE PARA PRODUCTOS AGROPECUARIOS DE LA AF EN COLOMBIA Y ECUADOR



Fuente: Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Como es posible observar, aquellos cultivos que tienen niveles de protección alto, habrían sido relativamente más exitosos en defender sus niveles de protección frente a la profundización de la apertura comercial que supone un TLC. En cambio, los segmentos de la AFS son aquellos cuyos periodos de desgravación son menores pese a que su capacidad de enfrentar una mayor competencia es limitada. Aunque algunos argumentarían que este segmento está suficientemente aislado del comercio exterior como para que no sea afectado, en la medida en que el sector produce bienes transables o sustitutos de transables, el impacto sobre éste segmento de la AF podría no ser menor que el que tendría en los demás segmentos de la AF.

Se debe reconocer que las simulaciones que se han resumido aquí, son sólo referenciales. Por un lado, es difícil evaluar los impactos de una reforma tan profunda como es una reforma comercial. Es difícil estimar con precisión la dirección y la magnitud del cambio en la estructura de precios relativos. La demanda por nuevos productos y la introducción de nuevas tecnologías, pueden llevar a que segmentos que son percibidos como potencialmente vulnerables, puedan aprovechar las oportunidades comerciales, mientras que otros que son identificados como potenciales ganadores, no lo sean tanto. El caso de México es ilustrativo. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) habría permitido dinamizar la economía mexicana, lo que a su vez habría tenido un efecto positivo importante tanto en los ingresos urbanos y rurales. Sin embargo, el TLCAN habría exacerbado al mismo tiempo dinámicas de exclusión que ya estaban presentes en el sector rural mexicano. Mientras que los Estados del Norte y los productores más modernos, han logrado aprovechar las oportunidades comerciales del TLCAN, los Estados del sur de México y los productores más pobres, no se han podido beneficiar en la misma medida. Alguno de estos últimos, han logrado mejorar sus condiciones de vida mediante cambios en sus estrategias de generación de ingreso, pero la mayor parte no han logrado aprovechar estas oportunidades. Por el contrario, la estructura de incentivos establecida desde el Estado, los ha empujado a mantener e incluso expandir, la producción de cereales básicos como mecanismo de protección.

El impacto que habría tenido el TLCAN en los ingresos de los productores de maíz y otros cereales básicos, habría sido diferenciado dependiendo del grado de articulación al mercado y su dotación de activos. La gran mayoría de los productores en las regiones sureste y centro de México, son productores de maíz catalogados como *de subsistencia*. Por el contrario, en las regiones occidente y noroeste, la mayor parte de la producción de maíz es destinada al mercado. Según Yúnez Naude (2007), la respuesta de los productores a la reducción del precio del maíz, dependió tanto del tipo de inserción al mercado de maíz como de su articulación a los mercados de trabajo y tierra. Sin embargo, dicho autor encuentra que en todos los casos, la caída en el ingreso real fue muy pequeña (menor al 1%) para los hogares de subsistencia. Así, los productores que tienen una parte de su producción dedicada al autoconsumo, habrían compensado la caída en los precios con incrementos de la producción. Para los productores comerciales en cambio, los impactos pueden haber sido positivos o negativos dependiendo de cómo respondieron a la reducción de salarios y la reducción del alquiler de la tierra, que la caída en el precio y el incremento de la producción de maíz generaron. Incluso aquellos que eran empleadores netos de mano de obra, pudieron ver sus ingresos incrementarse.

La experiencia de México hace notar que el TLC puede generar oportunidades, pero existen límites a la reconversión productiva de la AF. Por un lado, el proceso de reconversión toma tiempo y por otro, las políticas públicas deben estar alineadas para que este proceso de reconversión ocurra; si la estructura de incentivos opera de tal manera que no es óptimo modificar la cédula de cultivos, la AFC que tenga capacidad para hacer esta reconversión no lo hará.

La experiencia mexicana también indica que la profundización de la apertura comercial puede ampliar las oportunidades de generación de ingresos en actividades extra prediales. La dificultad para identificar estas nuevas oportunidades en entornos donde ocurren cambios estructurales, lleva a la necesidad de que los apoyos no estén vinculados a productos específicos, sino a fortalecer capacidades de los distintos segmentos de la AF para hacer frente a los retos que supone una agricultura más abierta al comercio internacional.

#### 4. LECCIONES DE POLÍTICAS ORIENTADAS A FORTALECER SU DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN PARA LA AF EN EL CONTEXTO DE APERTURA COMERCIAL

Los mayores plazos de desgravación obtenidos en la negociación del TLC con Estados Unidos, deberían permitir *comprar tiempo* para que los sectores ligados a la AFC y la AFT, puedan reacomodarse y mejorar su competitividad. Como parte del Proyecto, se decidió estudiar una muestra de programas de apoyo o compensación que se han venido implementando en seis países de la región (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Nicaragua). La evaluación se realizó bajo una metodología común, con el propósito de permitir extraer lecciones sobre cómo mejorar las intervenciones dirigidas a los distintos segmentos de la AF, en un escenario de profundización de la apertura comercial, como el que actualmente se viene impulsando en la región. De este modo, en la presente sección se sintetizan los estudios realizados, y se sugiere que hay espacio para diseñar políticas y programas coordinados que enfrenten la potencial vulnerabilidad de la AF y la doten de las capacidades mínimas necesarias para que puedan aprovechar las oportunidades comerciales que la profundización de la liberalización comercial promete.

Cada uno de los estudios nacionales contrastó al menos dos programas que intervenían explícita o implícitamente en el sector de AF. Se buscó escoger tanto programas de fomento productivo, en los que se pudieran explorar las opciones existentes para mejorar la productividad de los distintos segmentos de AF, como programas de inversión social, en los que se privilegiaran transferencias monetarias condicionadas o no condicionadas. Al mismo tiempo, se buscó programas con distintos criterios de focalización (geográfica, individual, auto selección), que tuvieran implícitas distintas estructuras de incentivos. A partir de estos criterios se seleccionaron en total 15 Programas en los 6 países mencionados. El Cuadro 13 muestra los nombres, acrónimos, una breve sumilla del ámbito de cada programa analizado.

Es importante resaltar que en los plazos considerados por el estudio, no era posible realizar una evaluación en profundidad de cada uno de los países. El proyecto optó por estudiar los programas seleccionados, combinando fuentes secundarias de información (sistematización de la documentación existente), fuentes primarias (a partir de entrevistas semi estructuradas con personal clave del proyecto y reuniones con grupos focales) y la opinión de un conjunto de expertos locales que pudieran dar una visión complementaria, sobre cómo han operado éstos programas y cómo las estrategias productivas de la AF han sido afectadas por estas intervenciones.

El análisis realizado por los consultores nacionales, estuvo concentrado en evaluar el desempeño y los efectos que han tenido estos programas sobre los distintos segmentos de la AF, buscando identificar qué elementos de ellos podrían servir para diseñar instrumentos más efectivos de apoyo y compensación de cara a la apertura comercial. A modo de hipótesis de partida, se planteó que las transferencias monetarias de uso flexible, como las que otorgan algunos de estos programas, brindarían más opciones de uso productivo a la AF y en consecuencia, podrían constituirse en una mejor opción para reducir su vulnerabilidad y mejorar sus oportunidades de reconversión productiva (a diferencia de los programas dirigidos a productos específicos). La identificación de programas que reconocieran la heterogeneidad del grupo objetivo que se busca alcanzar y que introdujeran innovaciones institucionales para maximizar su impacto, podría dar luces sobre los elementos centrales que deberían caracterizar a una nueva generación de Programas focalizados en la Agricultura Familiar.

▪ **CUADRO 13**  
PROGRAMAS QUE FUERON EVALUADOS

País	Programa	Acrónimo	Descripción
Brasil	Programa Nacional de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar	PRONAF	Programa de apoyo y fortalecimiento a la agricultura familiar
	Bolsa Familia		Transferencias monetarias condicionadas
	Aposentadoría Rural		Pensión asistencial y provisional para la población rural
Chile	Bono Ganadero	BOGAN	Financiamiento parcial no reembolsable para inversión en equipamiento, infraestructura y mejoramiento del ganado
	Programa de Empleo con Apoyo Fiscal		Programa de apoyo a la reinserción laboral, generación de empleo y subsidios para la contratación
	Chile Solidario		Transferencias monetarias condicionadas
Colombia	Programa de Financiamiento para el Sector Agropecuario	FINAGRO	Fomento y acceso a crédito agropecuario
	Programa de Apoyo a la Microempresa Rural	PADEMÉR	Fomento a la generación, desarrollo y consolidación de las microempresas rurales
	Familias en Acción	FA	Transferencias monetarias condicionadas
Ecuador	Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios	PROMSA	Financiamiento no reembolsable destinado a promover la productividad del agro
	Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local	PROLOCAL	Financiamiento parcial no reembolsable para el fortalecimiento de estructuras sociales y productivas a nivel local.
México	Programa de Apoyos Directos al Campo	PROCAMPO	Transferencias monetarias a sectores potencialmente sensibles a la apertura comercial
	Programa de Desarrollo Rural	PDR	Financiamiento parcial no reembolsable para la adquisición de semillas y asistencia técnica
Nicaragua	Plan Nacional Libra por Libra	PNLL	Financiamiento parcial no reembolsable para la adquisición de semillas y asistencia técnica
	Red de Protección Social	RPS	Transferencia monetaria condicionada

Fuente: Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

La justificación de analizar el conjunto de programas que afectan a los hogares vinculados a la AF y no sólo aquellos programas productivos dirigidos específicamente al productor agropecuario, está ligada a la necesidad de mantener una visión integral y reconocer que las oportunidades de mejorar los niveles de vida de los hogares ligados a la AF, no siempre pasan por la mejora de la competitividad agropecuaria, sino por una complementariedad de acciones acordes a los problemas estructurales de este grupo. El reconocimiento del papel crítico que cumple el desarrollo de actividades no agropecuarias en la estrategia de diversificación de ingresos de los hogares ligados a la AF rurales, es una alerta sobre la necesidad de incorporar una visión más amplia del desarrollo rural en las estrategias que busquen vincular a los productores rurales con los mercados locales, regionales, nacionales e inclusive internacionales. La diversificación de ingresos hacia actividades no agropecuarias ha mostrado ser, en muchos contextos, una estrategia muy importante para reducir la pobreza rural y para enfrentarse de mejor manera a la liberalización comercial.

#### 4.1 Programas de Apoyo a la Agricultura Familiar: Lecciones Aprendidas

Varios de los estudios reconocen que mientras que la AFC requiere de una mejor dotación de servicios de infraestructura y programas de fomento productivo que le ayuden a mejorar su nivel tecnológico e insertarse en los mercados, la AFS requeriría de una serie de intervenciones dirigidas, en primer lugar, a reducir su vulnerabilidad.

Todos los estudios enfatizan en las enormes dificultades que tienen las intervenciones aisladas en alcanzar los objetivos que los propios programas establecieron. En todos los países, se hace evidente que la coordinación de políticas y programas, es un área en la que poco se ha avanzado. Aunque todos los proyectos reconocen que intervenciones complementarias serían indispensables para potenciar los impactos de sus propias intervenciones, la falta de coordinación entre los distintos programas genera duplicidades e ineficiencias en la asignación global de los recursos, dificultando la posibilidad de alcanzar los resultados esperados.

El estudio de Brasil, por ejemplo, indica que los programas de acceso a crédito rural implementados aisladamente, no propician condiciones necesarias para el fortalecimiento de la AF. Algo similar puede deducirse de la experiencia de Colombia, cuando se señala que los programas de acceso a financiamiento deben ser complementados con instrumentos no financieros, como capacitación y asistencia técnica.

El caso de Chile, los programas estudiados muestran varias innovaciones institucionales que vale la pena destacar y que podrían constituirse en elementos que sean parte de una nueva generación de proyectos de apoyo a la AF en América Latina. La estrategia implementada por Chile Solidario, da cuenta de que es posible establecer un diseño integral y flexible para generar soluciones a las múltiples situaciones de los hogares, operando a través de un guía orientador (apoyos familiares) que trabaja de manera cercana con los hogares beneficiarios. Esta estrategia, va en línea con la idea de que las soluciones más efectivas son aquellas que surgen desde las necesidades de los mismos beneficiarios, contrariamente a lo que ocurre con las soluciones impuestas. Asimismo, el esquema flexible permite lidiar con la gran heterogeneidad de los hogares asociados a la AF. Por otro lado, los instrumentos desarrollados en Chile, en el marco de los programas de auto emprendimiento y fomento al empleo, muestran que es posible desarrollar mecanismos vinculados a la capacitación laboral y la promoción del emprendimiento, especialmente para grupos específicos, como son los más jóvenes y las mujeres, que permitirían ampliar las oportunidades de generación de ingresos no-agrícolas.

En el caso de los programas estudiados en Ecuador, se hace evidente que no sólo es importante atender a la AF con programas y servicios adaptados a sus necesidades, sino que al hacerlo es indispensable sentar las bases para garantizar una provisión sostenible de dichos servicios. Esquemas basados en la provisión competitiva de servicios donde esté presente un mecanismo de co financiamiento, permiten hacer explícito el rol del Estado en la reducción de los costos de transacción que enfrentan los distintos segmentos de la AF, al acceder a los servicios no financieros que requieren para aumentar su competitividad. Sin embargo, tal reconocimiento no debe contraponerse a la necesidad de construir un mercado competitivo de servicios no financieros de calidad para la AF, que le de sostenibilidad a la provisión de dichos servicios.

La evaluación de los sistemas de focalización de Bolsa Familia y de los Programas Sociales en Chile, es consistente con los hallazgos de varios otros estudios, en el sentido de que el desempeño del sistema chileno es muy bueno en focalización, costo eficiencia y transparencia, mientras que los sistemas de focalización de Brasil, son también razonablemente buenos en focalización y costo-eficiencia, aunque son menos transparentes en el caso de los programas productivos. Por último, los programas de financiamiento muestran baja focalización y baja cobertura, haciendo evidente el hecho de que quienes capturen los beneficios de este tipo de intervenciones, no son necesariamente los más pobres.

Existen programas que han privilegiado la focalización geográfica frente a la focalización individual. Tal es el caso de PRONAF, que explícitamente ha buscado localizarse en los espacios rurales donde predomina la AF. Sin embargo, es interesante notar que proyectos que han combinado focalización geográfica y focalización individual, suelen tener menor cobertura pero mejor focalización.

Una dimensión por la que los distintos programas deberían ser evaluados, es su costo efectividad. A pesar de que es muy difícil estimar indicadores comparables de costo efectividad usando la información obtenida por los estudios nacionales e información secundaria complementaria, Escobal muestra que con la excepción de la Red de Protección Social, los niveles de costo efectividad fluctúan entre 5% y 30%. Lo interesante es que no parece existir un trade-off sistemático entre focalización y cobertura, por un lado, y costos de administrar los programas por el otro. Así, no sería intrínsecamente más caro un tipo de programa que otro. Lo que importaría es cómo se ejecutan de mejor manera cada uno de los procesos y cómo se reducen los costos de monitoreo, dándole mayor participación a la sociedad civil, sin afectar la calidad del proyecto o sus objetivos.

En este contexto, es importante resaltar que la mayor parte de los programas que otorgan algún nivel de compensación o subsidio, lo hacen sin un análisis riguroso del monto óptimo de la transferencia. Por ejemplo, tal como señala Escobal, si la transferencia involucra un cofinanciamiento para incentivar la demanda por asistencia técnica, el subsidio debiera cubrir la diferencia entre la *disponibilidad a pagar* de los productores y la *disponibilidad a cobrar* de los ofertantes de asistencia técnica. Sin embargo, en ambos casos, prácticamente no existen evaluaciones que permitan saber cuales son los niveles de transferencia óptima, y como deberían reducirse en el tiempo y en la medida que se van alcanzando los objetivos de los programas.

Cada uno de los programas evaluados en este estudio, genera una estructura de incentivos a la que los agentes económicos responden. Un cuidadoso análisis de las estructuras de incentivos que subyacen a estos programas, da cuenta de que en muchos casos los proyectos que inducen comportamientos pueden no ser sostenibles o incompatibles con la estrategia global de desarrollo que el propio país pretende. Pagos similares a todos los prestadores de algún servicio, independientemente de la calidad; transferencias en principio desacopladas del cultivo, en entornos institucionales que generan expectativas contradictorias generan inconsistencias inter-temporales; transferencias monetarias a familias pobres sin criterios transparentes que definen cuando un beneficiario se gradúa y deja de recibir el apoyo, son ejemplos de estructuras de incentivos que generan resultados sub-óptimos.

Aunque los mecanismos de evaluación han ido mejorando, y en la actualidad es más común encontrar programas que tienen línea de base (y algunos grupos de control), todavía existe mucho camino que recorrer para mejorar las evaluaciones y poder aislar el efecto de las intervenciones, respecto a otros efectos que ocurren simultáneamente.

Varios de los programas estudiados, destacan que es indispensable mejorar los sistemas de monitoreo de los programas de transferencias condicionadas, especialmente en lo que respecta a los mecanismos operativos para la identificación de las familias beneficiarias. Una mayor claridad y precisión en los condicionamientos, podría permitir que mecanismos de auto selección sean más eficaces.

## 4.2 Política de Compensaciones

La literatura reconoce que hay ganadores y perdedores en cualquier proceso de liberalización comercial. De hecho, al menos en el corto plazo, un segmento importante de quienes son considerados pobres podría ser vulnerable frente a los efectos de una apertura comercial.

Aunque el estudio regional muestra que se estarían sobredimensionando los impactos negativos de los TLC sobre la AF, es evidente que una parte importante de la AF (toda la AFS y buena parte de la AFT), no tendría mayores oportunidades en un contexto de liberalización, a menos que sea apoyada con programas de educación y capacitación; crédito y asistencia en el marco de políticas integrales. Asimismo, dada la enorme heterogeneidad de la AF, no se puede descartar que cierto segmento, sea particularmente vulnerable a la apertura comercial en el corto plazo. En este sentido, pueden ser necesarios esquemas complementarios que enfrenten esta vulnerabilidad. Finalmente, los otros

segmentos de la AF (parte de la AFT y la AFC), también requerirían de políticas diferenciadas que incrementen sus oportunidades de integración exitosa, a las nuevas oportunidades de mercado que la apertura podría generar.

Los resultados reseñados por Escobal a partir de los estudios de caso desarrollados, indican que aquellos segmentos de la AF que tienen mayores niveles de protección nominal (fundamentalmente vinculados a la AFC y AFT), tienen los mayores plazos de desgravación. En cambio, una parte importante de la AF ligada a la AFS, es la que tiene menores niveles de protección nominal y menores plazos de desgravación. Si las negociaciones parecen haberle comprado tiempo a la AFC para iniciar su proceso de reconversión, en el caso de la AFS existe la posibilidad de que esta sea afectada en el corto plazo, si es que la competencia de las importaciones desplazara a los productos de la AFS en el mercado local. Si se considera que la capacidad de este sector de lidiar con este shock adverso es muy limitada, existen argumentos suficientes para concentrar cualquier política de compensaciones que se pretenda implementar en el sector de AFS.

Asimismo, es importante reconocer que las vulnerabilidades de los hogares ligados a la AF de subsistencia van más allá de la agricultura. En este contexto, el foco de atención no debe estar dirigido a proteger un cultivo o crianza particular sino a proteger a los miembros de un hogar de AF de subsistencia para evitar que este se pueda ver afectado negativamente, en el corto plazo, debido a la liberalización comercial que traería consigo la profundización del proceso de liberalización comercial.

Complementariamente, hay que considerar que el diseño de cualquier política de compensación debe asegurar que la estructura de incentivos que genere no juegue en contra de la estrategia global de desarrollo que se planea establecer. En este contexto, cualquier compensación no debería ser vinculada al cultivo o crianza, sino al individuo o al hogar, para evitar que se perpetúe una cédula de cultivos o crianzas ineficiente.

Diversos estudios, incluyendo aquellos que forman parte de este proyecto, señalan que los programas de transferencias condicionadas han sido efectivos para transferir liquidez a hogares vulnerables y han logrado incrementar el acceso a aquellos servicios públicos que han sido materia de la condicionalidad.

En relación con los distintos segmentos de la AF, es importante reconocer los límites de las políticas públicas para identificar cultivos o crianzas *ganadoras* en el marco de una política de apertura. Lo que parece rentable en un momento determinado, puede dejar de serlo muy rápido. Además, es extremadamente complejo determinar si un productor está en condiciones de establecer un vínculo comercial exitoso con un determinado producto. Esto es así porque las restricciones que enfrenta un productor de AF para articularse a los mercados de productos y factores, varían de zona en zona y de productor en productor. Esta constatación, obliga a diseñar políticas que sean *neutras*, desde el punto de vista de que no induzcan a privilegiar ningún cultivo o crianza por sobre otro; pero al mismo tiempo, sean capaces de reconocer que las condiciones locales que enfrenta cada hogar y que determinan sus ventajas comparativas, son sumamente heterogéneas. Una política activa de provisión de bienes y servicios públicos, cumple con la condición esencial de igualar estas condiciones.

#### **4.3 Lineamientos de una estrategia de apoyo a la Agricultura Familiar: Visión Estratégica**

Para diseñar políticas e intervenciones de cara la profundización del proceso de apertura comercial que suponen los acuerdos de libre comercio que se vienen implementando en la región, es importante tener claro los objetivos de largo plazo. Si lo que se pretende es mantener una visión de largo plazo, donde se construyan capacidades y se busque igualar oportunidades para que los distintos segmentos de la AF puedan insertarse exitosamente en los mercados locales, regionales, nacionales y eventualmente internacionales, es indispensable reconocer la heterogeneidad de la AF.

Reconocer que la AF es sumamente heterogénea, tanto por sus características sociodemográficas, ubicación espacial, acceso diferenciado a activos públicos y privados, como por las estrategias de generación de ingresos que persiguen, lleva a reconocer que no hay una receta única para enfrentar de manera exitosa los procesos de apertura. El análisis de los programas estudiados, sugiere la necesidad de manejar un abanico amplio de opciones que apunten a expandir las capacidades y reducir las vulnerabilidades de los distintos segmentos de la AF.

Existen elementos centrales de una política orientada a elevar la competitividad de los distintos segmentos de AF, que es indispensable tomar en cuenta. En primer lugar, es importante considerar la actividad agropecuaria como parte del conjunto de actividades productivas que forman parte de las estrategias de los hogares ligados a la AF y no de manera aislada. En segundo lugar, cualquier estrategia de desarrollo de la AF que busque elevar la competitividad de los productores, debe reconocer las estrategias individuales y colectivas que ocurren al interior de los hogares; por lo tanto, debe estar dirigida al hogar y no a un producto particular. Finalmente, es importante reconocer que la construcción de mercados no debe ocurrir de *arriba hacia abajo* (es decir, impuesta por el Estado), sino que se deben construir desde las demandas y capacidades concretas de los productores.

### **4.3.1 Políticas diferenciadas para atender la heterogeneidad de la Agricultura Familiar**

El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008 del Banco Mundial, evalúa en detalle el rol que puede tener la Agricultura en el Desarrollo. El reporte subraya la necesidad de lograr que la pequeña agricultura (AF en nuestro contexto), sea más productiva y sostenible a partir de políticas diferenciadas. Se indica además, que las políticas deben ser diferenciadas para ampliar las oportunidades de acceso al mercado de los pequeños agricultores, para mejorar su competitividad y para ampliar las oportunidades de generación de ingresos tanto de la AFS como de aquellos individuos que se vinculan a los mercados laborales rurales en empleos de baja calificación, baja productividad y por lo tanto, reducido ingreso.

Sin embargo, no queda claro cómo se traduce el concepto de políticas diferenciadas en la práctica. Se sabe que una misma política tiene impactos diferenciados en distintos segmentos de la AF, dependiendo de su base de activos, su acceso a bienes y servicios públicos, y a recursos naturales. Sin embargo, es difícil entender cabalmente lo que implica el impacto diferenciado de políticas diferenciadas. Tal como lo indica de Janvry y Sadoulet (2006), es difícil materializar las ganancias que podrían derivar de implementar políticas diferenciadas, mientras no se caracterice y se cuantifique adecuadamente la heterogeneidad del comportamiento de los hogares rurales, dado su acceso a distintos activos y los contextos particulares en los que toman sus decisiones.

A pesar de lo anterior, está claro que el clamor por políticas diferenciadas no hace referencia, en el escenario actual, a políticas que afectan directamente la estructura de precios relativos, favoreciendo a un cultivo o crianza respecto de otro. En cambio, si se entiende el espacio de las políticas y programas diferenciados, como una estrategia de igualación de oportunidades, existe una base objetiva para diseñar mecanismos de discriminación positiva dirigidos a segmentos vulnerables y a segmentos de la AF que no pueden competir en el mercado ampliado, por carecer de base material y capacidades para hacerlo. En este contexto, se podrían utilizar mecanismos de focalización geográfica, individual o auto-focalización, para llegar con programas específicos a segmentos específicos de la Agricultura Familiar.

El menú de programas que se presenta en el Cuadro 14, sugiere un posible menú de opciones, donde se reconoce que distintos segmentos de la AF requieren de diferentes apoyos, tanto para manejar sus vulnerabilidades como para elevar su competitividad de cara a la apertura comercial. El énfasis en lo agropecuario debe concentrarse en la AFC, y en menor grado en la AFT. Las políticas públicas de apoyo a estos segmentos de la AF, tienen que contribuir a fortalecer sus niveles de competitividad y de articulación con los mercados. Por su parte, las políticas dirigidas a la AF de subsistencia deben privilegiar la generación de capacidades que permitan ampliar las opciones de generación de ingresos y reducir su vulnerabilidad.

▪ **CUADRO 14**

**POLÍTICAS DIFERENCIADAS EN BASE A PROGRAMAS ACORDES A LA TIPOLOGIA DE LA AF**

	Segmento de AF al cual deberían dirigirse		
	AF de Subsistencia	AF en Transición	AF Consolidada
<b>Programas de Acceso a Crédito</b>		X	X
<b>Programas de transferencia de activos / transferencia de capacidades</b>	X	X	X
<b>Programas de empleo temporal</b>	X	X	
<b>Programas de asistencia a hogares vulnerables y redes de protección social</b>	X	X	
<b>Acceso a Bienes y Servicios Públicos</b>	X	X	X

Fuente: Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Cómo se traducen estos principios generales en políticas concretas que permitan elevar la competitividad de los distintos segmentos de la AF, de cara a la apertura. El incremento del gasto público dirigido al sector de AF y la mejora en su eficiencia, son elementos centrales de una estrategia que permita pasar de priorizar productos específicos a una estrategia centrada en mejorar capacidades e igualar oportunidades. Dicho gasto público, debe estar dirigido prioritariamente a incrementar la dotación de bienes y servicios públicos (educación, infraestructura vial y de telecomunicaciones, sistemas de información, servicios de sanidad animal y vegetal, servicios de certificación, desarrollo tecnológico y asistencia técnica).

El reto de elevar la competitividad agropecuaria del segmento de AFC y AFT, pasa también por la voluntad política de desarrollar programas de largo plazo que impulsen el desarrollo tecnológico y las capacidades de los hogares de AF, para enfrentarse a mercados de productos y factores crecientemente complejos. Por ejemplo, solo a través de un programa sostenido de sanidad vegetal, animal y de mejoramiento genético de largo aliento, se podría aspirar a mejorar la calidad de productos para desarrollar, de manera sostenible, nichos en los mercados internacionales que generen, a su vez, importantes oportunidades de ingreso a estos productores. Como subraya Echenique, también son importantes los programas de formación para la inserción laboral.

Los cambios institucionales acordes a una visión menos concentrada en lo agropecuario y más permeable a reconocer las potencialidades de las oportunidades de empleo rurales no agropecuarias como alternativa para la AF, también deben ser desarrollados.

Uno de los principales planteamientos que surgen de los distintos estudios que forman parte de este proyecto, es que se requiere trabajar en mejorar los mecanismos de coordinación entre diferentes entidades públicas y privadas, para permitir el desarrollo de programas de desarrollo de capacidades

productivas, que estén adecuados a los distintos segmentos de la AF en los distintos espacios concretos en los que operan. Este tipo de coordinación, debería permitir la complementariedad en la intervención simultánea sobre varias fallas de mercado.

Reconociendo que se sabe poco sobre cómo lograr, de manera efectiva, procesos de coordinación institucional que aseguren intervenciones más integrales, es importante tener en mente trabajar con una estrategia basada en el diseño de experiencias piloto, que evalúen rigurosamente el impacto de determinadas intervenciones simultáneas sobre el bienestar de los distintos segmentos de la AF, y las posibilidades de replicar el mismo tipo de intervención en otros entornos y a mayor escala. La literatura internacional, muestra de manera cada vez más contundente que este tipo de evaluaciones con experiencias piloto, resulta viable y muy efectiva para identificar nuevas formas exitosas de intervención y para concentrar los esfuerzos del sector público en ellas.

#### **4.3.2 Cambios en el Entorno Internacional**

El avance de los biocombustibles y el Etanol como componentes crecientemente importantes de la matriz energética de los países desarrollados, genera un escenario de mediano y largo plazo que hasta hace pocos años no era previsible. Las simulaciones realizadas como parte de este estudio, se concentran en los impactos marginales que pudiera tener la profundización de la apertura comercial, asumiendo que el entorno internacional no se modifica sustancialmente. Sin embargo, cambios en la matriz energética de los países desarrollados pueden generar, y de hecho ya vienen generando, incrementos sostenidos en los precios de varios productos agropecuarios (por ejemplo, maíz), que pueden ser utilizados para la producción de biocombustibles o azúcar y para la producción de etanol.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, A.; Rodríguez Fazzone, M. y Ortega, J.** (2006): “La Agricultura Familiar en un contexto de apertura comercial: impactos y perspectivas”. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Enero 2006.
- Clark, C.L. y Munasinghe, M.** (1995): “Economic Aspects of Disasters and Sustainable Development: An Introduction”. En: Munasinghe, M. y Clark, C.L. (eds.): *Disaster Prevention for Sustainable Development: Economic and Policy Issues*. Banco Mundial, Washington, D.C., pp. 1-9.
- Echenique, J.** (2006): “Importancia de la Agricultura Familiar Campesina en América Latina y el Caribe”. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- De Janvry, A. and Sadoulet, E.** (2006). "Progress in the Modeling of Rural Households' Behavior under Market Failures" En: Janvry, Alain de; Kanbur, Ravi (Eds.); *Poverty, Inequality and Development: Essays in Honor of Erik Thorbecke*. Series: *Economic Studies in Inequality, Social Exclusion and Well-Being*, Vol. 1
- Deininger, K., and Olinto, P.** (2001). "Rural Nonfarm Employment and Income Diversification in Colombia." *World Development*, 29(3), 455-465.
- Delmelle, Guy** (2006a): “Una Aproximación a los Posibles Impactos de la Apertura Comercial”, en “Estudio Nacional Nicaragua sobre Impactos de los TLC sobre la Agricultura Familiar y Políticas Compensatorias”, Proyecto FAO/BID, NITAPLAN, Managua, Septiembre 2006.
- Delmelle, Guy** (2006b): “Análisis de Políticas y Programas de Compensación y Recomendaciones de Diseño e Implementación” Proyecto FAO/BID, NITAPLAN, Managua, Diciembre 2006.
- Escobal, J.** (2007): “Lecciones de políticas y programas de apoyo y compensación para la Agricultura Familiar: Informe Regional” Proyecto FAO/BID, Lima, Abril 2007.
- Escobal, J. y M. Valdivia** (2004). “Perú: Hacia una Estrategia de Desarrollo para la Sierra Rural”. Manuscrito: preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo; GRADE, Lima, Junio Disponible en: <http://www.grade.org.pe/download/pubs/Pobreza%20rural%20sierra.pdf>
- Ferreira, F. and Lanjouw, P.** (2000) *Poverty and Non-farm Employment in Rural Brazil*, mimeo, World Bank, Washington, DC.
- Lanjouw, P.** (1999) “Rural Nonagricultural Employment and Poverty in Ecuador”. *Economic Development and Cultural Change*, 48 (1), 91-122, Octubre.
- Maldonado, J; R. Moreno y J. X. Varas** (2006a): “Una Aproximación a los Posibles Impactos de la Apertura Comercial”, en *Impactos de los TLC sobre la Agricultura Familiar y Políticas Compensatorias*, Proyecto FAO/BID, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes, Bogota, Septiembre 2006.
- Maldonado, J; R. Moreno y J. X. Varas** (2006b): “Políticas de compensación y apoyo a la Agricultura Familiar en Colombia”. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes, Bogota, Diciembre 2006.
- Melo, O. y J. López** (2007): “Caracterización de la Agricultura Familiar en Chile, Evaluación del Impacto del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Posibles Políticas Compensatorias”, Proyecto FAO/BID, Depto. de Economía Agraria, Universidad Católica, Santiago, Marzo 2007.

- Reardon, T., J. E. Taylor, K. Stamoulis, P. Lanjouw and A. Balisacan** (2000). "Effects of non-farm employment on rural income inequality in developing countries: an investment perspective." *Journal of Agricultural Economics* 51(2): 266-288.
- Sampaio, Y.; T. Vital y G. Duarte** (2007): "Políticas de Apoio e Compensação à Agricultura Familiar no Brasil: uma avaliação do PRONAF, do Bolsa Família e da Aposentadoria Rural". Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Febrero 2007.
- Valdés, A.** (2007): "Impactos de los tratados de Libre Comercio sobre la Agricultura Familiar y Políticas Compensatorias" Proyecto FAO/BID GCP/RLA/152/IAB Santiago, Mayo 2007.
- Wong, S.** (2007): "Agricultura Familiar en Ecuador: Caracterización, Impactos de un TLC con Estados Unidos y Políticas de Apoyo y Compensación", Proyecto FAO/BID, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Guayaquil, Febrero 2007.
- Yúnez Naude, A.** (2007): "México: Políticas compensatorias para la agricultura familiar frente a los impactos de los TLC". Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Abril 2007.

## **6. PRINCIPALES FUENTES DE INFORMACIÓN**

Las principales fuentes de información primaria utilizadas en los estudios nacionales son:

### **Chile**

- VI Censo Nacional Agropecuario del año 1997
- Encuesta de Presupuesto Familiar de 1997
- CASEN 1996, 1998
- Censo de Población 2002

### **Brasil**

- Guanziroli, C.E. e S.E.Cardim, coord., (2000). Novo Retrato da Agricultura Familiar – o Brasil redescoberto, Projeto de Cooperação Técnica INCRA / FAO, Brasília.

### **Colombia**

- Encuesta Nacional Agropecuaria (2003), datos del MADR correspondientes al mismo año y la base de datos UAF-2003.
- Encuesta de Calidad de Vida 1998.

### **Ecuador**

- Encuesta de Calidad de Vida 1998
- Censo Nacional Agropecuario 2000

### **México**

- ENHRUM, PRECESAM 2002

### **Nicaragua**

- Encuesta sobre Medición Nivel de Vida 2001

# **PORTADA**

# **CAPITULO I**

## **CAPÍTULO I**

### **IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (AF) EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE<sup>8</sup>**

#### **1. INTRODUCCIÓN**

Las transformaciones que ha experimentado el escenario económico mundial y el de América Latina y el Caribe en los últimos dos decenios, han incidido con magnitudes diferentes en cada uno de los países y en los distintos sectores sociales al interior de ellos. La liberación de los mercados y las desregulaciones, la apertura y disminución de barreras arancelarias, el ritmo más acelerado de las innovaciones tecnológicas, así como el amplio incremento de los intercambios comerciales, son cambios que han tenido repercusiones profundas en la agricultura regional.

Los Tratados de Libre Comercio (TLC), son un componente de este proceso transformador, que ha tenido expresiones más o menos intensas sobre la agricultura de los países, dependiendo de la amplitud y contenido de los tratados, así como de la capacidad de respuesta de estas agriculturas a los nuevos mercados y reglas del juego creadas por los mismos.

En el presente trabajo, el objetivo se centra en la Agricultura Familiar (AF) y en este capítulo en particular, el propósito es cuantificar y caracterizar a la AF de los países estudiados<sup>9</sup>. La medición de impactos de los TLC, tiene implicancias directas sobre esta caracterización, al menos en cuatro ámbitos:

- (i) Su producción Agropecuaria (Silvícola).
- (ii) Fuentes y Niveles de Empleo Intra y Extraprediales.
- (iii) Ingresos provenientes de la Producción Propia y de la Venta de Fuerza de Trabajo Familiar.
- (iv) La Canasta de Consumo y Gastos del Hogar.

---

<sup>8</sup> Este capítulo ha sido desarrollado por Jorge Echenique en el marco del presente proyecto y complementado y ajustado por M. Rodríguez Fazzone, F. Soto Baquero y C. Falconi (editores de este trabajo). Adicionalmente contó con la revisión técnica de Martine Dirven y Julio Paz.

<sup>9</sup> Los países donde se desarrolló la identificación y caracterización de la Agricultura Familiar son: Chile, Ecuador, Colombia y Nicaragua. También se incorporan Brasil y México, de los que se realizó una caracterización parcial en base a otras fuentes de información y estudios preliminares. En las referencias bibliográficas, se pueden conocer las principales fuentes de información primarias utilizadas para el desarrollo de los estudios nacionales

La medición de Impactos del TLC (Capítulo II), estaría relacionada básicamente con estos cuatro ámbitos, y por ello la caracterización de la AF entrega información cuantitativa para el año base (actual) de cada una de estas variables.

## **2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO**

### **2.1 Caracterización de la Agricultura Familiar**

Los siguientes cuatro elementos, permiten diferenciar a la AF de la otra forma de organización agrícola de la región, la Empresa Agropecuaria.

#### **2.1.1 Uso preponderante de la Fuerza de Trabajo Familiar**

La explotación campesina, es al mismo tiempo una Unidad de Consumo (la familia) y una Unidad de Producción (la finca o parcela); en ella resulta difícil separar las actividades del hogar y las de carácter productivo.

Básicamente, se utilizan los recursos de fuerza de trabajo que proveen los miembros de la familia que permanecen en el hogar, para satisfacer las demandas de explotación.

La contratación de asalariados, tiende a ser temporal y ocurre principalmente en los períodos en que la demanda estacional excede la disponibilidad familiar, e incluso en estas ocasiones es frecuente en las zonas indígenas y de comunidades tradicionales, el empleo de intercambios no monetarios de trabajo.

El aporte no remunerado de la mano de obra familiar, particularmente de menores, mujeres y ancianos, es la norma general. El aprovechamiento de esta fuerza de trabajo en otras formas de producción, no tendría posibilidad de generar valor.

Este rasgo de trabajo familiar preponderante, es en la mayoría de los casos, suficiente para distinguir a una explotación campesina de una empresa agrícola, dado que en esta última el origen de la fuerza de trabajo, es predominantemente asalariado.

#### **2.1.2 Acceso limitado a los recursos de tierra y capital**

Los predios de la AF, se ubican en los rangos de tamaño más pequeños de la tenencia agrícola y en su mayoría, en áreas de recursos naturales con menos potencial relativo (suelo y agua). Se exceptúan de esta regla, las unidades minoritarias en la región, que derivan de los procesos de reforma agraria y de colonización, los cuales en proporción variable según los países, se localizan en áreas agrícolas de mayor potencial relativo.

Además de las restricciones en el acceso a la tierra, las explotaciones familiares disponen generalmente de poco capital de trabajo y de reducidas capacidades de acumular excedentes. Del mismo modo, están sometidas a restricciones de acceso al financiamiento de las instituciones formales y por ello, enfrentan limitaciones para incorporarse a los procesos de innovación tecnológica.

La creciente gravitación de la tecnología y en consecuencia, del capital sobre la tierra, permite el nacimiento de vigorosas empresas agrícolas en limitadas superficies. Esto significa que muchos predios, aunque pequeños (especializados en horticultura, fruticultura, floricultura o ganadería intensiva), no formen parte de la AF.

### **2.1.3 Estrategia de Supervivencia de Ingresos Múltiples**

Los bienes para el autoconsumo y los ingresos provenientes de la venta de la producción agropecuaria propia, son la fuente principal de recursos para asegurar la reproducción de la familia y de la unidad productiva, pero ha sido progresiva en la evolución regional de los años recientes, la multiactividad y diversificación de las fuentes de ingresos de la AF. Las remesas enviadas por los miembros de la familia fuera del hogar, los trabajos asalariados agrícolas y no agrícolas en el entorno de la unidad familiar, las actividades artesanales y los oficios diversos, forman parte de esta multiactividad y no solo en las unidades dotadas de menores recursos de tierra.

Lo determinante para la inclusión de unidades productivas en la AF, es que la producción propia sea importante con respecto a otras fuentes complementarias de ingresos; importancia que gravita más por el rol estratégico de esta producción en la supervivencia de la unidad de AF (seguridad alimentaria y fuente de trabajo de los mayores), que en su significación en el total de ingresos familiares.

### **2.1.4 Heterogeneidad de la Agricultura Familiar**

Las diferencias de ingreso y tamaño de las unidades familiares; sus niveles de articulación a los mercados y a las cadenas en las cuales participan; la mayor o menor ponderación de la producción propia y del trabajo asalariado en los ingresos familiares; las estructuras productivas diferenciadas y propias de regiones agroecológicas distintas, son entre otros factores, los que marcan la heterogeneidad en distintas tipologías, las que serán descritas con posterioridad.

Dicha heterogeneidad es la que fundamenta el diseño y la implementación de políticas diferenciadas que respondan a las características y necesidades específicas de la Agricultura Familiar y de los segmentos existentes al interior de ella.

## **2.2 Cuantificación de la Agricultura Familiar**

El indicador con mayor capacidad discriminatoria entre AF y Agricultura Empresarial, es el uso preponderante de fuerza de trabajo familiar en relación a la mano de obra asalariada. El problema operativo que se ha presentado en la mayoría de los países, ha sido la carencia de información relativamente actualizada para realizar esta medición. Ningún concepto de AF es plenamente satisfactorio, ni está libre de un cierto grado de arbitrariedad (Guanziroli, 1999).

### **2.2.1 Medición Directa**

Las fuentes de información para reconocer en forma directa a las unidades con esta preponderancia (la fuerza de trabajo familiar sobre mano de obra asalariada), son básicamente cuatro:

- (i) Los Censos Agropecuarios que han identificado origen y número de la fuerza de trabajo por explotación y cuya base de datos está disponible; o presentan información ordenada de explotaciones agrupadas según esta variable.

Equivalente para efectos de la cuantificación, es la distinción por categorías ocupacionales que introducen ciertos Censos Agropecuarios, donde la categoría Trabajador por Cuenta Propia, corresponde al jefe o cabeza de la explotación familiar, quien aporta el trabajo propio (más el de familiares no remunerados), sin recurrir en forma preponderante a mano de obra asalariada.

- (ii) Los Censos de Población que tienen información sobre la categoría ocupacional Trabajador por Cuenta Propia en la actividad económica agropecuaria y silvícola.
- (iii) Las Encuestas Nacionales de Empleo que estiman a los Trabajadores por Cuenta Propia por rama de actividad económica.
- (iv) Las Encuestas de Condiciones o Calidad de Vida del Banco Mundial (Tipo LSMS; Living Estándar Measurement Study), que comprenden módulos de ingresos, gastos, trabajos, producción agropecuaria y otros; diferenciando en muchos casos también, a los Trabajadores por Cuenta Propia.

Como se verá en la próxima sección, en los estudios de Ecuador, Colombia y Nicaragua, se recurre a los conceptos de Fuerza de Trabajo Familiar Preponderante y Trabajador Agrícola por Cuenta Propia para cuantificar y delimitar la AF, haciendo referencia a la Encuesta de Condiciones de Vida.

### **2.2.2 Métodos Estimativos**

Si esta información no la proporcionan Censos Agropecuarios o de Población, ni Encuestas de Empleo o Calidad de Vida, es imposible utilizar la variable origen de la fuerza de trabajo. En este caso, se ha sugerido recurrir a otros métodos menos directos y con menos capacidad discriminatoria.

El más usado de estos métodos alternativos, es la medición por rangos de tamaño de las explotaciones. En general, dicha información está disponible en censos agropecuarios, catastros prediales o roles de bienes raíces rurales y aunque sin ser objetable, este método tiene dos limitantes principales:

- (i) No da cuenta de la característica familiar y puede incluir a explotaciones altamente intensivas y capitalizadas de carácter empresarial, por lo cual se requiere hacer un ejercicio complementario para aislar a estas explotaciones intensivas. Igualmente, puede incluir en la AF a las parcelas de agrado y segundas viviendas campestres de personas de origen urbano, alternativa progresivamente más masiva en las periferias urbanas y lugares atractivos, en todos los países de la región.
- (ii) Obliga a fijar límites de tamaño que para evitar ser arbitrarios, deben expresar equivalencias regionales para una unidad tipo, establecida en función de estructuras productivas y uso de fuerza de trabajo.

Para establecer la discriminación por tamaño entre AF y Agricultura Empresarial, se han consultado investigaciones previas de cada país y estableciendo tamaños por regiones en algunas ocasiones. Por país se han reconocido las grandes regiones agroecológicas que tipifican estructuras de producción diferenciadas, en los ejes norte-sur y este-oeste.

Incluso, en algunos países (Chile) se han identificado varios segmentos agroclimáticos, los que se utilizan para establecer cuantificaciones y caracterizaciones más finas de las tipologías.

Se había propuesto establecer para cada una de estas regiones, un rango de tamaño máximo para las unidades familiares, según las jornadas de trabajo que demandan las estructuras productivas dominantes en cada región y considerando la oferta máxima que puede aportar una familia campesina, normalmente en el rango de 30–50 jornadas/mes. Sin embargo, en la práctica los estudios por país recurrieron a diversos criterios para discriminar los rangos de tamaño regionales de la AF y no AF.

En las investigaciones de Chile, México y Brasil, se recurrió al concepto de tamaños equivalentes para la cuantificación y delimitación de la AF, con criterios verificadores complementarios. En el caso chileno se utilizó la segmentación geográfica del país, de carácter agroclimática y en cada segmento, se estableció un tamaño expresado en hectáreas de riego básico equivalentes, que diferenciaba la Agricultura Familiar de la no AF. Este tamaño discriminatorio fue definido en función del uso preponderante del trabajo familiar.

### 2.3 Tipificación de la Agricultura Familiar

En general, las tipologías de la AF son definidas a través de dos niveles. Uno analítico (teórico), en el que utilizando ciertos atributos diferenciadores (inserción a los mercados, capacidad de acumulación, acceso a recursos naturales y mercados de factores, etc.), se establece distintas categorías. Otro operativo, que elige de estos atributos diferenciadores aquellos que puedan ser alimentados con información cuantitativa emanada de fuentes secundarias y partir de los mismos, diferencia las tipologías.

En estas caracterizaciones, como en las que interesarían al presente trabajo, en particular proyectando posibles programas o políticas post impacto de los TLC, la tipología más genérica a utilizar es la que diferencia tres categorías<sup>10</sup>:

- (i) **Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS).** Es aquella más orientada al autoconsumo, con disponibilidad de tierras e ingresos de producción propia insuficientes para garantizar la reproducción familiar, lo que los induce a recurrir al trabajo asalariado, fuera o al interior de la agricultura. Este grupo ha sido caracterizado como en descomposición, con escaso potencial agropecuario y tendencias hacia la asalarización en la medida que no varíe su acceso a activos y una dinamización de demanda.
- (ii) **Agricultura Familiar en Transición (AFT).** Tiene mayor dependencia de la producción propia (venta y autoconsumo), accede a tierras de mejores recursos que el grupo anterior, satisface con ello los requerimientos de la reproducción familiar, pero tiene dificultades para generar excedentes que le permitan la reproducción y desarrollo de la unidad productiva. Esta categoría, está en situación inestable con respecto a la producción y tiene mayor dependencia de apoyos públicos para conservar esta calidad; básicamente para facilitar su acceso al crédito y las innovaciones tecnológicas, así como para lograr una más eficiente articulación a los mercados.
- (iii) **Agricultura Familiar Consolidada (AFC).** Se distingue porque tiene sustento suficiente en la producción propia, explota recursos de tierra con mayor potencial, tiene acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva.

En los estudios por países, se ha comprobado una participación dominante de la primera tipología, la que provee ingresos insuficientes a través de la producción propia y progresivamente debe generar más ingresos extraprediales para subsistir, dando origen a los llamados agricultores familiares “part time”. Esta constatación, ha impulsado las propuestas de desarrollo rural hacia estrategias más amplias que las de carácter meramente sectorial. Por otro lado, el grupo menos numeroso calificado como

---

<sup>10</sup> Es importante señalar que la definición de esta tipología es meramente conceptual y tiene por objetivo identificar las necesidades y características que puede haber al interior de la AF, para facilitar el diseño de políticas dirigidas a estos segmentos. La definición de *AF de subsistencia*, por ejemplo, aunque puede dar una magnitud de los segmentos más necesitados, no implica necesariamente que los hogares que pertenezcan a este grupo en el presente trabajo, sean sectores inviables y no tengan otra opción que emigrar o transformarse en asalariados. El destino y las oportunidades de los distintos grupos, están en función de sus características y las del contexto de los países analizados.

consolidado, presenta una proyección más favorable para el desarrollo sobre una base agropecuaria, dado que controlan recursos productivos con potencial; están mejor articulados a las cadenas productivas más rentables; y han incorporado tecnología y capacidad de gestión.

La metodología para establecer y cuantificar estas tipologías en los distintos países estudiados, ha debido recurrir a los censos agropecuarios (estratos de tamaño y estructuras de producción), a las encuestas de ingreso (origen y niveles de los ingresos de las familias), a las encuestas de calidad de vida con información sobre ingresos y gastos, además de antecedentes sobre las estructuras productivas.

En los estudios<sup>11</sup> sobre el comportamiento de las explotaciones de la AF dentro de la región, se han identificado restricciones y oportunidades para las diferentes tipologías, como las que se resumen en el Cuadro 1. Sin embargo, muchas de estas restricciones y oportunidades no se limitan exhaustivamente a una tipología, y en ese sentido pueden presentarse con menor o mayor grado de incidencia en las demás tipologías.

▪ **CUADRO 1**  
RESTRICCIONES Y OPORTUNIDADES DE LA TIPOLOGIA DE AF EN AMÉRICA LATINA

Tipología	Restricciones	Oportunidades
<b>AF de Subsistencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acceso limitado y agua</li> <li>▪ Bajo nivel tecnológico y baja productividad</li> <li>▪ Ingreso insuficiente para satisfacer necesidades familiares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Excepcionalmente con salida agrícola y gran apoyo externo</li> <li>▪ Autoconsumo y seguridad alimentaria</li> <li>▪ Empleo rural no agrícola</li> <li>▪ Capacitación para mejorar inserción laboral y migración</li> </ul>
<b>AF en Transición</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Controla recursos naturales con limitaciones</li> <li>▪ Alta dependencia del sector público. ONG.</li> <li>▪ Barreras de entradas para integrarse a cadenas rentables: bajo capital propio y limitado acceso a financiamiento; poca capacidad de gestión; mediocre nivel tecnológico</li> <li>▪ Aislamiento de la PYME agrícola más eficiente y de agentes de mercados más modernos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mejoramiento en el acceso a recursos naturales (riego)</li> <li>▪ Ruptura de las barreras de entrada a mercados</li> <li>▪ Integración a la PYME agrícola en alianzas comerciales</li> <li>▪ Contratos de producción con agroindustrias y exportadoras</li> </ul>
<b>AF Consolidada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dependencia del sector público o asistencia privada (ONG)</li> <li>▪ Cierta inflexibilidad para el cambio</li> <li>▪ Debilidades en la gestión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Articulación más directa y estable con los mercados</li> <li>▪ Mayor autonomía</li> <li>▪ Capitalización de excedentes y ampliación de la base productiva</li> </ul>

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Básicamente este análisis de restricciones y oportunidades para las diferentes tipologías de la AF, será útil para las proposiciones de políticas de apoyo y compensatorias diferenciadas.

<sup>11</sup> Opciones Estratégicas de Desarrollo Rural en A. Latina. BID, Washington DC, 1998. Tendencias y papel de la tecnología en la Agricultura Familiar del Cono Sur. BID – IICA. Montevideo, 2000.

## **2.4 Cuantificación de Indicadores Principales**

### **2.4.1 Estructura y Quantum de Producción**

El óptimo hipotético de medición de la producción de la AF en el año base, es el que se logra utilizando la misma fuente de cuantificación de la AF y cruzando ambas variables en una misma base de datos. Es el caso de la producción (Estructura y Quantum) de los trabajadores por cuenta propia o de las unidades con empleo dominante de la fuerza de trabajo familiar, a partir de la base de datos del Censo Agropecuario. Las limitaciones de información de las fuentes existentes en los países, condicionaron a que este óptimo no se alcance en ninguno de los casos estudiados.

Sin embargo, en los casos de Colombia, Ecuador y Nicaragua, se hizo uso de la Encuesta de Hogares, la cual proporcionó una muestra de unidades productivas, datos de producción agropecuaria, insumos, ingresos, empleo y gastos.

Aunque esa encuesta no tiene el carácter universal del Censo, tiene la gran ventaja de entregar información directa, sobre las principales variables que sirven para caracterizar a la AF y sus tipologías.

En Brasil y Chile, se recurrió a un ejercicio de asociación vinculante (pareamiento) entre AF y producción, a partir de los estratos de tamaño de esta (Censos Agropecuarios). No se dispuso de esta información para México.

Las estructuras de producción por regiones (y tipologías), establecieron los rubros principales de la AF en cada una de ellas.

### **2.4.2 Fuentes y Niveles de Empleo**

El empleo que se propuso medir se refería a tres categorías:

- (i) El empleo familiar (cuenta propia y familiar no remunerada) de la AF.
- (ii) El empleo asalariado contratado por la AF.
- (iii) El empleo asalariado que los miembros del grupo familiar ejecutan en actividades extraprediales, silvoagropecuarias u otras, generando ingresos para el hogar familiar.

La información para esta cuantificación de los niveles de empleo de la AF fue difícil de obtener. En Chile se obtuvo del Censo Nacional Agropecuario de 1997, en Ecuador de la Encuesta de Condiciones de Vida de 1998, en Nicaragua de la Encuesta de Medición del Nivel de Vida de 2001 y en Colombia de la Encuesta de Calidad de Vida del 2003.

### **2.4.3 Composición, origen de los ingresos y destino de los gastos de la Agricultura Familiar<sup>12</sup>**

Al igual que la composición del gasto de la AF, el origen y nivel de ingresos de la misma, se extrajo de las Encuestas Nacionales de Ingresos, Gastos de los Hogares y de las Encuestas de Calidad de Vida de la población rural ya mencionadas.

En la mayoría de los países, se han desagregado estos antecedentes de ingresos y gastos, en los términos solicitados para la medición econométrica de impactos, es decir:

---

<sup>12</sup> Para conocer los criterios utilizados sobre la composición y origen de los ingresos y gastos en cada uno de los países, remitirse a los estudios nacionales contenidos en el CD que acompaña a la presente publicación.

## **Ingreso Familiar, Nivel y Composición**

### **(i) Ingreso Familiar Total**

- Ingreso por producción agrícola de la explotación.
- Ingreso extrapredial (salarios, remesas, pensiones, etc.)
- Ingreso por salarios extraprediales.

### **(ii) Estructura de Producción**

Ingreso Agrícola total:

- Ingreso proveniente de bienes importables.
- Ingreso proveniente de bienes exportables.
- Ingreso proveniente de bienes no transables.

Valor agregado y valor de la producción agrícola:

- Valor de los insumos comprados

### **(iii) Estructura del gasto familiar**

Costo del consumo familiar y composición:

- Costo alimentos importables.
- Costo alimentos no transables.
- Costo alimentos exportables.
- Costo de los no alimentos no importables.
- Costos no transables y no alimentos.

## **3. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR**

En este análisis, se han incorporado en forma plena los capítulos acerca de la caracterización de la AF realizados en Chile, Colombia, Ecuador y Nicaragua. Se agrega a estos, la información parcial relativa a esta temática de los informes de Brasil y México, que en la concepción metodológica del trabajo FAO – BID, no tenían contemplado el desarrollo de esta etapa de caracterización de la AF.

### **3.1 Cuantificación de la Agricultura Familiar**

Como se ha señalado, no se empleó la misma metodología en todos los países para discriminar la AF de la Agricultura Empresarial, debido a razones meramente instrumentales producto de la falta de fuentes equivalentes. Sin embargo, las dos metodologías empleadas permiten hacer una muy válida discriminación y los valores agregados obtenidos en los distintos países, guardan coherencia con los resultados esperados sobre la magnitud de la AF. La primera metodología hace referencia al agricultor que trabaja por cuenta propia (Colombia, Ecuador, Nicaragua), rescata la característica esencial de la AF que es el trabajo con fuerza familiar preponderante, respecto a la asalariada; la segunda, que discrimina por tamaño (Brasil, Chile y México), está justificada de acuerdo a lo planteado en el marco conceptual contenido en este capítulo.

Se han considerado todas las tenencias de tierras bajo control de la AF (propias, rentadas, ocupadas, mediería, etc.), excluyendo a los trabajadores agrícolas sin acceso a tierras para la producción propia.

Predomina la tenencia de propiedades individuales, aunque en Brasil son importantes los ocupantes (13,3%), medieros (6,4%) y arrendatarios (5,7%).

En los seis países estudiados, las explotaciones de la AF totalizan poco más de 10 millones de unidades, con un claro dominio de las existentes en Brasil y México, que alcanzan más de 4 millones de unidades en cada país. Como se observa en cuadro 2, el porcentaje de explotaciones en manos de la AF supera en promedio el 80% en los países analizados.

La superficie que controla la AF, aunque variable según países, es muy significativa. En Nicaragua, asciende a dos tercios de la superficie útil total<sup>13</sup> y en Colombia al 57% de la superficie cultivada. En Chile, la proporción es menor debido a la gran incidencia de tierras de explotación forestal y de bosque. También son importantes las tierras de uso ganadero, donde la gran propiedad domina notoriamente, pero en las tierras cultivadas, la AF maneja aproximadamente el 40% de la extensión total. (véase Cuadro 2)

La participación de la AF en el control de tierras de uso agrícola en Brasil, es un poco superior al 30.5% que controla en la superficie censada total. En Ecuador, la AF explota el 41% de las tierras, aunque la posible subrepresentación de la superficie de la Región Amazónica en la Encuesta de Calidad de Vida 1998, podría estar alterando esta cifra.

## ■ CUADRO 2

### EXPLORACIONES Y SUPERFICIE CONTROLADA POR LA AF. PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL NACIONAL

	N° Explotaciones		%	Superficie (miles ha.)		%
	AF	No AF	AF	AF	No AF (*)	AF
<b>Brasil 1/</b>	4.139.369	554.501	85,2	107.768	240.142	30,5
<b>Chile 2/</b>	284.388	41.127	87,4	6.460	44.800	12,6
<b>Colombia 3/</b>	737.949	110.268	87,0	2.143	1.607	57,0
<b>Ecuador 4/</b>	739.952	102.930	88,0	5.084	7.272	41,0
<b>México 5/</b>	4.834.419	1.371.510	77,9	8.684	13.190	39,7
<b>Nicaragua 6/</b>	286.395	6.722	97,7	4.687	2.308	67,0

1/ Superficie agrícola, pecuaria y forestal censada. Existen 165.862 explotaciones adicionales de instituciones educativas, religiosas, experimentales, públicas, etc.

2/ Superficie útil total. Agrícola, pecuaria, plantaciones forestales y bosques.

3/ La superficie sólo considera el área cultivada con rubros agrícolas de carácter permanente y transitorio. Excluye praderas y otras tierras de uso ganadero, silvícola o sin uso.

4/ Superficie agrícola, pecuaria y forestal censada.

5/ Sujetos de derecho con parcela (2,9 millones ejidatarios y 1.1 millones de comuneros) de propiedades sociales. Censo ejidal 2001. INEGI.

6/ Superficie útil total. Agrícola, pecuaria y plantaciones forestales. Esta alta proporción de explotaciones y superficie controlada por la AF llama la atención y sugiere la necesidad de revisar criterios y números.

(\*) No AF son todas las explotaciones no clasificadas como agricultura familiar.

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

La dominante presencia de las explotaciones de la AF en los seis países y la gran significación de la superficie que esta controla en la mayoría de ellos, revela la importancia que tiene el diseño e implementación de políticas, en pro del desarrollo de la agricultura familiar para la región.

### 3.1.1 Tipología de la Agricultura Familiar

Tal como se especificó en la sección 2.3 del presente capítulo, se adoptó el criterio común de clasificar tres tipologías, con la perspectiva de distinguir aquellos atributos que serían esenciales para el diseño de políticas diferenciales.

<sup>13</sup> En cultivos anuales y permanentes, la participación de la AF es incluso superior, 84 y 70% respectivamente.

En Chile y Ecuador, se adoptó el criterio de contratación de asalariados permanentes y temporales, en relación a la utilización de mano de obra familiar para diferenciar la AF de Subsistencia, en Transición y Consolidada. En Brasil, el criterio fue de niveles de ingreso<sup>14</sup>. En México, se utilizó el indicador de tamaño de las explotaciones. En Colombia, se emplearon salarios mensuales mínimos legales, estableciendo menos de 1,5 salarios mínimos para Subsistencia, 1,5 – 3,0 para Transición y más de 3 para Consolidada. En Nicaragua, se construyeron las tipologías haciendo uso de una matriz de indicadores: acceso a tierras, niveles de ingreso y educación formal del jefe de hogar<sup>15</sup>.

Los criterios anteriores, tienen en común el hecho de que permiten distinguir tipologías, en función de la capacidad de generar ingresos que tiene la producción agropecuaria propia, para cubrir los costos de reproducción de la familia y de la unidad productiva; variable fundamental de diferenciación que ha sido propuesta en la metodología común para la región. Lo anterior, valida además las comparaciones que se pueden hacer entre países, de las tipologías de la AF.

La AFS, es claramente mayoritaria en todos los países, con presencia más fuerte en Colombia y Nicaragua. Esta realidad, indica que la gran mayoría de los componentes de la AF en estos países, como sucede también en la mayoría de los otros países de la región<sup>16</sup>, tiene perspectivas restringidas de encontrar una vía de desarrollo a través de la actividad agropecuaria por cuenta propia, salvo que medidas más estructurales modifiquen positivamente el acceso a recursos y medios de producción. (véase Cuadro 3 y 4)

Por el contrario la AFC, relativamente más gravitante en México, representa menos del 15 % de las explotaciones de la AF. Es importante en la mayoría de los países, la AFT, sector donde debieran concentrarse las políticas de fomento.

### ■ CUADRO 3

#### TIPOLOGÍAS DE LA AF, SU CUANTIFICACIÓN Y LA SUPERFICIE QUE CONTROLAN

Tipología/ País	N° de Explotaciones						Superficie					
	AFS		AFT		AFC		AFS		AFT		AFC	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Brasil	2.739	65,1	994	24	406	9,9	49.858	46,2	33.947	31,5	23.963	22,3
Chile	155	54,4	121	42,4	9	3,1	2.656	41,1	3.214	49,8	589	9,1
Colombia	585	79,4	95	12,9	57	7,7	1.269	59,2	527	24,6	347	16,2
Ecuador	456	62	274	37	10	1,0	2.510	49,0	1.933	38	641	13
México	2.736	56,6	1.378	28,5	720	14,8	4.863	56,0	1.997	23	1.824	21
Nicaragua	218	75,9	49	17	20	7,1	2.097	44,7	1.143	24,4	1.447	30,9

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

<sup>14</sup> Se han diferenciado cuatro tipologías, las dos últimas se han agregado para conformar la AF de subsistencia:

A = + 3 VCO = Capitalizado

B = 1-3 - 3 VCO = En proceso de capitalización

C = 0.5 - 1 VCO = En proceso de descapitalización

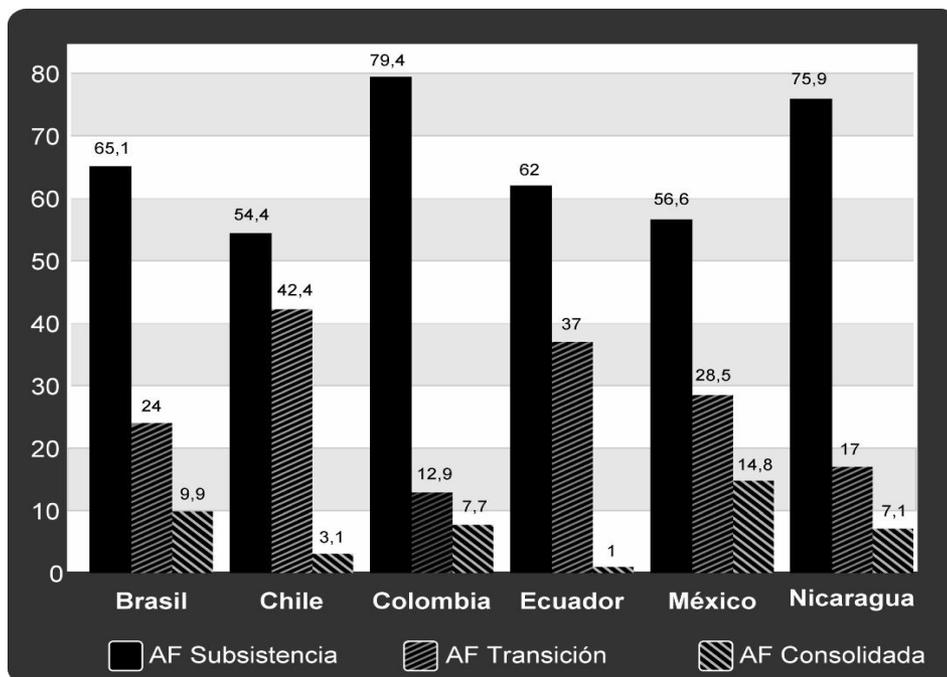
D = - 0.5 VCO = Descapitalizados

VCO = Valor del costo de oportunidad de la mano de obra familiar. Para más información ver informe nacional de Brasil.

<sup>15</sup> Ver criterios utilizados por cada país en los estudios nacionales contenidos en el CD de esta publicación.

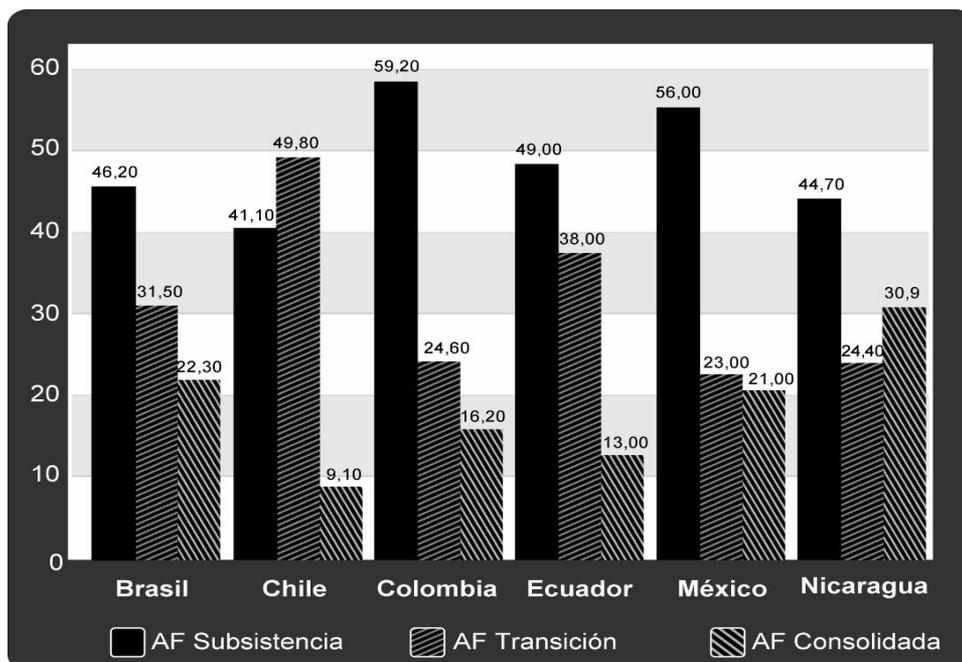
<sup>16</sup> Con menos certeza en Argentina y Uruguay.

■ **CUADRO 4**  
EXPLOTACIONES DE LA TIPOLOGÍA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (%)



Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

■ **CUADRO 5**  
SUPERFICIE DE LA TIPOLOGÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR (%)



Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

### 3.1.1.1 Concentración Geográfica de la Agricultura Familiar

En todos los países, se observa una importante concentración de las explotaciones familiares en regiones determinadas, con cierto grado de variación de la misma según tipologías.

En Brasil, la mitad de la AF se localiza en el Nordeste, incluso el 63% del segmento más pobre de la AFS (grupo D o descapitalizado), está situado en esta región. Por otro lado, un 42% de la AFC se encuentra en los Estados de la Región Sur.

En México, el 44,4% de la AF se concentra en cinco Estados, cuatro de ellos de la Región Sur del país (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz y México). Los grupos de subsistencia, están en estos mismos estados, además de Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y Guanajuato, en el Centro.

En Chile, el 60% de la AF está localizada entre la VIII y X Regiones en el Sur del país, con una participación similar de la AFS en esta macro-zona.

En Ecuador, un 58% de las explotaciones familiares se ubican en la Sierra y un 36% en la Costa. La AFS, tiene mayor presencia relativa en dichos sectores, 66 y 31 % respectivamente. En el caso de la AF de transición, destaca su participación en la Sierra (51%) y en la Costa (44%). La AFC se ubica mayoritariamente en la Costa (43% versus 36% de la Sierra), y una notable participación en el Oriente (20%).

La distribución en Colombia es un poco más dispersa, el 44% de la AF está en la Zona de Occidente, otro 26,3% en el Centro y un 24,9% en la Zona Atlántica. Las zonas de Orinoquía, Amazonía y Bogotá tienen baja densidad campesina.

Casi la mitad de la AF de Nicaragua se sitúa en la Región Centro, la otra mitad se distribuye en fracciones similares en las Regiones Pacífico y Atlántico.

La localización de la Agricultura Familiar en áreas agroclimáticas relativamente concentradas, es determinante en sus estructuras de producción, lo cual queda demostrado en un análisis que se hace en los estudios por país, en el cual se profundiza la caracterización regional de la Agricultura Familiar en cada uno de ellos.

### 3.1.1.2 El Acceso a la Tierra por Tipología

La heterogeneidad de la AF se expresa con fuerza en el tamaño desigual de las explotaciones.

En Brasil, el 70% de las unidades de Agricultura Familiar, donde está la casi totalidad AFS, tiene menos de 20 hectáreas y de ellas, la mayor parte se maneja con menos de 5 hectáreas (57%). El grupo de AFC tiene en promedio 59 hectáreas y un número importante de éste, ligado a sectores agroempresariales, controla más de 100 hectáreas por explotación.

#### ■ CUADRO 6

SUPERFICIE MEDIA DE LAS EXPLOTACIONES DE LA TIPOLOGIA DE LA AF. HECTÁREAS

	AF Subsistencia	AF Transición	AF Consolidada	Total AF	No AF **
<b>Brasil</b>	18,2	34,2	59,2	26,0	433,0
<b>Chile</b>	17,1	26,6	65,9	22,7	1.090,3
<b>Colombia *</b>	1,9	4,9	5,3	2,9	14,6
<b>Ecuador</b>	5,5	7,1	65,5	6,9	70,7
<b>México</b>	1,1	3,5	15,6	6,3	--
<b>Nicaragua</b>	9,6	23,3	72,3	16,4	343,4

(\*) Superficie de cultivos transitorios y permanentes.

(\*\*) No AF son todas las explotaciones no clasificadas como agricultura familiar.

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

En Chile, las cifras promedio de superficie por estrato, es bastante aproximada a la de Brasil. En este primer país, la superficie cultivada registra una media de 1,4 hectáreas por unidad de subsistencia y 5,1 hectáreas por explotación consolidada. En la superficie destinada a praderas, la extensión promedio varía de 8,8 a 28,5 hectáreas, entre ambas tipologías. Las tierras de uso forestal, también son importantes en la AF de este país, con plantaciones y bosques naturales de 4,1 a 15,4 hectáreas por explotación de estas dos categorías extremas<sup>17</sup>.

El área de riego, de enorme significación en una agricultura de clima mediterráneo como la chilena, difiere entre tipologías, con promedios de 1,8 – 4,0 – 7,6 hectáreas por unidad en los tres grupos, respectivamente.

En Colombia, la información sobre superficie no es comparable a la de los otros países, porque se limita a consignar el área dedicada a cultivos transitorios (anuales) y permanentes. La superficie de cultivos de cada estrato, no es tan diferenciada como en otros países, incluso la agricultura no familiar o empresarial, tiene una extensión media cultivada de tamaño moderado.

Tal vez porque en Ecuador el corte entre transición y subsistencia se hizo solamente en función de la contratación o no contratación de asalariados ocasionales, el tamaño medio de las unidades de subsistencia y transición tiene una brecha pequeña. En cambio, el grupo de AFC (que contrata mano de obra permanente y ocasional), se distancia enormemente de los dos anteriores, manejando una superficie semejante a la observada en Brasil, Chile y Nicaragua.

El Censo Ejidal de México (2001), registró una media por explotación de 8,4 hectáreas para las parcelas con derecho a uso individual, con la siguiente distribución:

#### ▪ CUADRO 7

#### MEXICO. RANGOS DE TAMAÑO DE HOGARES RURALES DE AF. HECTAREAS

Rangos Tamaño (ha.)	% Parcelas
-2	11,0
2,1 – 4,0	14,0
4,1 – 12,0	59,2
Más de 12	15,4
	100,0

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

En Nicaragua, los tamaños por tipología son aproximados a los del conjunto de los países estudiados, salvo en el caso de las 20 mil unidades consolidadas que alcanzan la extensión media máxima de los seis países.

### 3.2 Evolución y Proyecciones de la Agricultura Familiar

La base de datos censales para el análisis de la evolución numérica de la AF no es siempre operable. Los cambios en las coberturas y definiciones de conceptos, y en algunos países los grandes retrasos de los censos agropecuarios<sup>18</sup>, son hechos que dificultan gravemente las comparaciones históricas.

<sup>17</sup> Estas superficies promedio, están referidas al total de unidades de cada tipología, incluyendo a las que no explotan el rubro respectivo.

<sup>18</sup> En México el último Censo Agropecuario es de principios de los setenta.

En Chile, el número de unidades de la AF no ha cambiado mayormente en los últimos 30 años post reforma agraria, pero en ese transcurso ha desaparecido gran parte de las tenencias precarias (cesiones, ocupaciones, medierías y regalías); han aumentado los fraccionamientos de las parcelas familiares, básicamente hacia sucesiones indivisas; y se han titulado miles de propiedades individuales.

En el caso de la agricultura colombiana, entre 1960 y 1990 destacan 6 cambios importantes:

- (i) Se produce una reestructuración de los sistemas de comercialización con la irrupción de los supermercados y grandes exportadores.
- (ii) La agricultura es sede de innovaciones tecnológicas mayores que alteran los sistemas productivos. La AF no es muy partícipe en estas innovaciones.
- (iii) La AF se integra progresivamente a los mercados (laboral, de productos y de insumos).
- (iv) La AF juega un importante rol como abastecedor de alimentos directos para el consumo urbano.
- (v) Proliferan los predios pequeños, por subdivisión debida a herencias, fincas de recreo, etc.
- (vi) Se produce un fuerte recorte de los recursos públicos destinados a la AF: financiamiento, asistencia técnica, reforma agraria, etc.

Hacia los años noventa, a raíz de la profundización de la apertura comercial de Colombia, se apreciarían tres modificaciones importantes:

- (i) La AF se incorpora al sistema económico por vías múltiples: producción de bienes para el mercado interno y externo; aportes de mano de obra asalariada; demanda de bienes de consumo e insumos en los mercados; generación de ingresos en actividades diferentes a la agricultura, con mayor dependencia de ingresos extraprediales.
- (ii) La AF se consolida como productora de bienes no transables y alimentos para el consumo directo.
- (iii) La apertura afecta marginalmente las estructuras productivas de la AF, salvo en pocos productos como el maíz tradicional, por el peso de los no transables y la alta incidencia del café (el que sí se ve afectado por la reestructuración del comercio internacional).

Este último punto, tiene una mirada complementaria en el análisis de Brasil, en cuyo informe se afirma que la apertura para la agricultura brasilera en general es positiva, por sus bajos costos de producción y la amplitud de su frontera agrícola potencial. La agricultura menos integrada ha sido menos afectada (no transabilidad), pero la desigualdad de ingresos tiende a incrementarse por la rentabilidad positiva que beneficiaría a los que se orientan hacia bienes exportables.

### **3.3 Caracterización Social de la Agricultura Familiar y su Tipología**

En las secciones anteriores se han descrito ciertas características que diferencian a las tipologías en cuanto al tamaño de sus explotaciones y superficies que controlan. En la presente sección se presentan algunos de los principales indicadores sociales.

### 3.3.1 Edad del Jefe de Explotación

La edad promedio del Jefe de Explotación, está en el rango de 47 a 55 años, aunque la falta de información actualizada al respecto y el lento recambio generacional de los responsables de las unidades de AF, permitiría suponer que en la actualidad este rango se ha elevado en número de años. Por ejemplo, en Chile el último Censo Agropecuario es de 1996/97 y la edad promedio era de 55 años. Hoy en día se estima que supera los 60 años.

#### ■ CUADRO 8

EDAD PROMEDIO DE LOS JEFES DE LA EXPLORACIONES DE LA TIPOLOGÍA DE AF

	AF Subsistencia	AF Transición	AF Consolidada	Total
Chile	55	55	55	55
Ecuador	52	53	54	53
México	49	51	55	51
Nicaragua	48	47	48	48

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

No se observan mayores diferencias de edad entre las tipologías, aunque en Ecuador y México existe cierta tendencia hacia la progresión de la edad en la agricultura familiar consolidada. La información complementaria por país, permite concluir que los hijos de estos hogares, en rangos de edad de 15 a 30 años, han emigrado o están emigrando.

### 3.3.2 Nivel de Educación Media

Existe una evidente correlación entre los niveles de educación formal y las tipologías de la AF. Los años de estudio de la AFT son mayores que los cursados por los jefes de las explotaciones de la AFS y a su vez, menores que los cursados por aquellos de la AFC.

#### ■ CUADRO 9

PARTICIPACIÓN EN NIVELES DE EDUCACIÓN POR TIPOLOGÍA DE AF (%)

Nivel Educativo Educativo/Tipologías	Sin educación	Básica	Media	Técnica y Universitaria
<b>AF Subsistencia</b>				
Chile	14	75	8	3
Ecuador	26	67	6	1
<b>AF Transición</b>				
Chile	10	60	18	12
Ecuador	13	73	11	3
<b>AF Consolidada</b>				
Chile	4	35	23	38
Ecuador	9	67	16	8

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Otra forma de expresar estas brechas educacionales, es la que presentan estos tres países:

■ **CUADRO 10**

**AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD DE LOS JEFES DE HOGAR DE AF**

	<b>AF Subsistencia</b>	<b>AF Transición</b>	<b>AF Consolidada</b>	<b>Total</b>
<b>Colombia</b>	4,2	5,6	8,1	<b>4,9</b>
<b>México</b>	3,6	3,9	4,1	<b>3,8</b>
<b>Nicaragua</b>	1,9	3,4	3,1	<b>2,5</b>

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

**3.3.3 Etnia y Género**

Aunque no existen cuantificaciones o números que lo expresen, los informes señalan explícitamente o de sus datos se deduce, que la AF adscrita a las etnias originarias, clasifica mayoritariamente en la tipología de subsistencia.

Tampoco se registran cifras en la mayoría de los países, para indicar qué participación tienen las mujeres como jefas de explotación de la AF. Las mujeres en Ecuador son productoras principales, en el 26% de las explotaciones.

El estudio de Chile indica que existe un leve aumento en la responsabilidad de mujeres con respecto a la conducción de las explotaciones de la AFC y la AFT (24%), en comparación con la Agricultura Familiar Subsistencia (21%).

Dentro de la fuerza de trabajo familiar dedicada a la agricultura propia en los distintos países estudiados, la participación de las mujeres está claramente reflejada, pero los números que se sitúan en el rango de 10 – 30% de la fuerza de trabajo total no son muy comparables, porque el trabajo del hogar campesino, con sus tareas del traspatio (aves de corral, huerta, etc.), está incluido en algunos censos y encuestas de empleo, y en otros no. En todo caso, si se incluyeran estas labores productivas agropecuarias, fundamentales para la seguridad alimentaria familiar, lo más previsible es que casi la totalidad de las unidades tendrían aportes de trabajo de mujeres y este, en el balance total, se aproximaría más al 30%.

**3.3.4 Servicios**

En Brasil, existe una rica información acerca del acceso a servicios del hogar y de la unidad productiva según tipologías, que ilustra la clara relación entre niveles de acceso y tipologías, los que deben estar presentes en todos los países.

■ **CUADRO 11**

**ACCESO A SERVICIOS Y DOTACIÓN DE MAQUINARIAS. BRASIL (%)**

	<b>AF Subsistencia</b>	<b>AF Transición</b>	<b>AF Consolidada</b>
<b>Energía Eléctrica</b>	29	48	66
<b>Asistencia Técnica</b>	10	25	44
<b>Tracción Mecánica</b>	22	32	52
<b>Asociación Cooperativa</b>	7	20	34

Fuente: Fuente: Novo Retrato da Agricultura Familiar No Brasil. Carlos Enrique Guanzirolí. FAO – INCRA. Diciembre 1999.

El estudio de Nicaragua demuestra que el acceso al agua potable y otras características de la vivienda, están correlacionadas positivamente con la progresión en las tipologías.

En Ecuador, el acceso al crédito lo tiene el 11% de la AFC y aun más baja es la participación de la AFS, con sólo un 3% de acceso a este servicio.

### 3.4 Empleo y Producción de la Agricultura Familiar y su Tipología

#### 3.4.1 El Empleo Familiar

El empleo fundamental de la fuerza de trabajo radica en la producción propia y este disminuye en números absolutos, mientras más asalariados utilicen la unidad familiar. Esta constatación puede ser demostrada con dos presentaciones diferentes de la misma situación: la AF en Colombia y en Chile.

En el primer caso, el número promedio de miembros del hogar en la AF, es de 4,7 personas, de las cuales 2,2 trabajan y el 81% de su tiempo lo dedican a la agricultura (fundamentalmente a la producción propia), pero la situación evoluciona según las tipologías:

#### ▪ CUADRO 12

##### EMPLEO DE LOS MIEMBROS DEL HOGAR DE AF EN COLOMBIA

Tipología	N° Miembros del Hogar	N° Miembros ocupados	% Ocupados en agricultura
AF Subsistencia	4,5	2,0	86
AF Transición	6,0	2,9	75
AF Consolidada	5,3	2,7	56
<b>AF Total</b>	<b>4,7</b>	<b>2,2</b>	<b>81</b>

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Estas cifras indican que la relación entre miembros del hogar ocupados y no ocupados, aumenta con la AF más desarrollada y que la ocupación en la agricultura tiende a disminuir.

La investigación en Chile, demostró que esta última tendencia también se manifiesta con claridad:

#### ▪ CUADRO 13

##### RELACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL HOGAR QUE TRABAJAN EN LA EXPLOTACIÓN PROPIA DE LA AF EN CHILE

Tipología	Menores de 15 años (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
AF Subsistencia	3	79	40
AF Transición	3	67	28
AF Consolidada	2	41	24

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

De aquellos individuos que viven en la explotación la proporción de los integrantes del hogar que trabaja en ella disminuye a medida que la AF es más empresarial. Las mujeres reportan una baja proporción de empleo en la explotación (del 20% al 40%), siendo los hombres que viven en ella los que presentan una mayor tasa de participación en el empleo intrapredial (del 40% al 80%).

El resto de los activos del hogar, se ocupan básicamente como asalariados. La ocupación porcentual de mujeres ha crecido, aunque continúa siendo baja, particularmente si se agrega que la mujer miembro del hogar de AF (no emigrante), en general tiene como única ocupación la producción propia.

El número de trabajadores por unidad, se incrementa en las explotaciones consolidadas y la participación proporcional de la fuerza de trabajo familiar disminuye, en particular de los familiares no remunerados. La situación en Chile es muy demostrativa:

■ **CUADRO 14**

EMPLEO FAMILIAR EN CHILE (N° DE PERSONAS)

	AF Subsistencia	AF Transición	AF Consolidada
<b>Jefe de Explotación</b>	1	1	1
<b>Permanentes remunerados</b>	0,03	0,40	1,15
<b>Permanentes no remunerados</b>	0,62	0,37	0,21
<b>Temporales o estacionales</b>	0,02	0,79	1,91
<b>Total</b>	<b>1,67</b>	<b>2,56</b>	<b>4,27</b>

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

**3.4.2 Participación de la Agricultura Familiar en la Producción y el Empleo Sectorial**

No se logró determinar la participación de la AF en el empleo de todos los países, fundamentalmente porque es difícil distinguir cuál es la ponderación del sector empresarial y el familiar, cuando existen intercambios y trabajos compartidos de los temporeros o eventuales, y de la propia fuerza de trabajo familiar. En todo caso, lo que se confirma en Brasil, Chile y Colombia, es que la participación de la AF en el empleo sectorial, es manifiestamente mayor que su participación en la producción, lo que reitera la importancia del factor trabajo en la AF versus la del capital (mecanización, automatización de labores), en la Agricultura Empresarial.

El peso de la AF en la producción, es bastante significativo en todos los países, incluso el 27% de Chile indica que todavía este subsector tiene importancia, a pesar de que la mitad del PIB sectorial chileno está vinculado a las exportaciones, en las cuales la Agricultura Familiar tiene muy baja presencia.

■ **CUADRO 15**

PARTICIPACIÓN DE LA AF EN LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO SECTORIAL

	Valor de la Producción Agropecuaria (%)	Empleo Sectorial (%) (***)
<b>Brasil</b>	38	77
<b>Chile *</b>	27	57
<b>Colombia **</b>	41	57
<b>Ecuador ***</b>	45	--
<b>México ****</b>	39	70
<b>Nicaragua *****</b>	67	--

(\*) Se han excluido los trabajadores no remunerados porque en el Censo Agropecuario hay un mal registro de este concepto. El valor de producción es valor agregado = PIB. No se incluyen aves y cerdos, por ser rubros más empresariales.

(\*\*) No incluye producción pecuaria.

(\*\*\*) Se cree que existe una sobrestimación de esta participación porque tanto trabajadores por cuenta propia como familiares no remunerados de la AF, trabajan también como asalariados de la agricultura empresarial; e igualmente sucede con jornaleros o asalariados temporales (estacionales) que trabajan parcialmente en la agricultura familiar y empresarial. No hay datos para establecer la proporcionalidad de aportes de trabajo en ambos estratos.

(\*\*\*\*) Fox, 2003 y 2006; Precesam (ENHRUM, 2002).

(\*\*\*\*\*) Esta cifra probablemente está sobrestimada.

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

La brecha evidente entre el valor de la producción agropecuaria y la participación de la AF en el total del empleo sectorial, nos da la pauta del problema de productividad que enfrenta la AF y la diferencia que puede existir en términos de nivel tecnológico y acceso a activos respecto a la Agricultura Empresarial. No obstante, los valores sobre la alta participación de la AF en la producción y el empleo sectorial, es un argumento adicional para fundamentar la trascendencia de las políticas públicas a favor del crecimiento, modernización y competitividad futura de la misma.

### 3.4.3 Participación de la Agricultura Familiar en la Producción por Tipología

Al interior de la AF, se observan diferencias en relación a la participación en la producción y al control de la superficie. Entre las principales razones, se puede inferir que las estructuras de producción son muy disímiles entre tipología, con mayor semejanza de la AFC a la observada en la Agricultura Empresarial, sumado a cambios en los niveles de productividad, que no se reflejan en los informes de todos los países, por falta de antecedentes desagregados al respecto.

#### ■ CUADRO 16

PARTICIPACIÓN RELATIVA DE TIPOLOGÍAS DE LA AF EN VALOR DE PRODUCCIÓN Y SUPERFICIE

	AF Subsistencia	AF Transición	AF Consolidada
<b>I. Valor de la Producción (%)</b>			
Brasil	20	29	51
Chile	35	55	10
Colombia	13	31	56
Ecuador	22	36	42
<b>II. Superficie (%)</b>			
Brasil	46	32	22
Chile	41	50	09
Colombia	59	25	16
Ecuador	49	38	13

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Se aprecia que en el valor de la producción, la AF consolidada tiene la mayor participación relativa en Brasil y Colombia, muy por encima de la que les corresponde en la superficie controlada por la AF. Por el contrario, en Chile y Ecuador, son mucho más significativas en el valor total de la producción las tipologías de subsistencia y transición. En los cuatro países la superficie de la AF está concentrada en estas dos últimas tipologías.

Al analizar por país, se observa que en **Ecuador** la explicación fundamental de esta fuerte variación en la AFC, se debe a la gran importancia de la ganadería en la región de la Costa, la que agrega una importante contribución al valor de la producción de esta tipología. En el mayor peso económico de la AF de transición, en relación a la de subsistencia, tiene mayor influencia la estructura de producción más intensiva de la primera, tanto en la Costa como en la Sierra.

En **Chile**, aunque el uso del suelo es muy diferente según tipología, el valor de la producción es absolutamente proporcional a la distribución de la superficie. En frutales y viñas viníferas, a la AF le corresponde un porcentaje del valor de producción muy superior al que alcanza en cuanto a superficie. La AFS tiene baja participación relativa en viñas viníferas y alta en hortalizas, papas y otros cultivos anuales.

En **Brasil** también se aprecian distintos valores de ambos parámetros. La AFC está más capitalizada y está situada en mayor proporción en los Estados del Sur, mientras la de subsistencia está muy concentrada en el Nordeste con menos opciones productivas.

La brecha de valores de producción y superficie por tipología en **Colombia** es manifiesta. Aunque no resulta fácil explicar diferencias de producción por unidad de superficie de esta magnitud (15 veces), sí se deducen grandes variaciones en el uso del suelo; la AFC tiene el 38% de la superficie dedicada a frutales, hortalizas y plátanos, contra el 15% de la superficie de la AF de subsistencia en los mismos rubros intensivos. En la producción de caña panelera, la primera destina el 14% de la superficie, mientras que la segunda ocupa un 7% en este cultivo. En otro extremo, la tipología de subsistencia utiliza el 23% de su extensión en yuca y maíz; la de transición sólo un 7%.

### 3.4.4 Contribución de la Agricultura Familiar por rubros principales

La participación de la AF en la producción global, en el valor de producción y en la superficie sembrada tiene variaciones significativas en cada país analizado.

En el caso de **Chile**<sup>19</sup>, por ejemplo, la participación de la AF en el valor agregado total de cada rubro es la que se presenta en el Cuadro 17.

#### ■ CUADRO 17

#### CHILE. PARTICIPACIÓN DE LA AF EN EL VALOR AGREGADO POR RUBRO

Rubro	U\$S *	%
Cereales y cultivos	122.604	39
Flores	439	37
Forestal	24.944	14
Forrajeras	355	44
Frutales	48.793	28
Hortalizas	50.886	63
Viñas	18.262	25
Ovino y Caprino	3.327	12
Bovinos	45.357	14
<b>Total</b>	314.967	

(\*) miles de dólares, 2003

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Como se indica en el estudio de Chile, para a los rubros *cereales y cultivos*, las actividades productivas de mayor importancia al interior de la AF son el trigo y la papa. En el caso del *trigo* más de un 30% de las explotaciones de la tipología de subsistencia presentan algún nivel de producción. A su vez este rubro constituye la mayor proporción de la superficie cultivable (excluyendo praderas) con un 50% en manos de la AF.

En lo que respecta a los rubros *frutales y hortalizas*, no se evidencia ninguna especie de particular importancia a nivel nacional en la AF y su tipología. El número de explotaciones con superficie destinada al cultivo de frutales no supera el 5%. Sin embargo sí es destacable el porcentaje de explotaciones que indica poseer hectáreas destinadas a huertos, que alcanza a más del 34% para el grupo de subsistencia, y con valores de 20% y 17% en el caso de los grupos en transición y consolidado,

<sup>19</sup> En Chile, bovinos incluye leche y carne.

respectivamente. Esto último, sugiere que la AF destina parte de su producción hortifrutícola al autoconsumo.

En *flores* sólo se consideraron claveles debido a que representan el mayor peso en este rubro a nivel nacional. La proporción de explotaciones de la AF con superficie destinada a esta actividad es relativamente baja, no obstante el alto valor de producción en el rubro (37%) puede estar vinculado a que en algunos sectores la producción bajo invernadero es relevante y se constituye en una fuente importante de ingresos para la AF.

En el rubro *forestal*, se destaca la producción de eucaliptos y pinos que involucra al 14% de las explotaciones de la AF. La AFC es el que más hectáreas promedio destina a esta actividad (de 10 a 14 hectáreas), mientras en los grupos de AFT y AFS los valores no superan las 5 hectáreas.

Los rubros *Bovinos, ovinos y caprinos* se hacen presentes en un número importante de las explotaciones de la AF, con diferencias sustantivas de acuerdo a la tipología. La AFC concentra el triple del ganado vacuno. En la AFS es más frecuente la producción de *cerdos y ovinos* con valores de 45% y 36% de las explotaciones, respectivamente. En lo que respecta a aves menores, el 80% de las explotaciones de la AFS tienen algún grado de producción, lo que es un indicador de la importancia de esta actividad en el autoconsumo. A medida que se avanza hacia una tipología más empresarial, la proporción de explotaciones con gallinas cae a la mitad, aunque el promedio de gallinas por explotación sube.

En **Colombia**, como se indica en el Cuadro 18, la AF tiene un 30% de participación en la producción de cultivos transitorios, con una total incidencia en maíz, frijol, tabaco rubio, cebada y trigo, y con una incidencia parcial en papa, ajonjolí y hortalizas. En lo que respecta a cultivos permanentes, la producción de la AF alcanza el 44%, destacándose en la producción total de yuca, tabaco negro y plátano y con menor contribución relativa en frutales, cacao, café y palma africana. La agricultura empresarial produce casi la totalidad del banano de exportación, la caña de azúcar y palma africana, junto a la mayor parte de la fruta.

En cuanto al valor de producción, la AF contribuye con el 27 % de los cultivos transitorios y con un 47% de los permanentes, existiendo una relación directa con los niveles de producción de esos mismos rubros. Se destacan los cultivos de café, plátano, yuca, papa y frutales, con cerca del 78% de la AF y el 32% del valor total de la producción nacional.

#### ■ CUADRO 18

COLOMBIA. PARTICIPACIÓN DE LA AF EN LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA, VOLUMEN DE PRODUCCIÓN Y ÁREA SEMBRADA (%)

Cultivo	Producción (%)	Valor de la Producción *	Área sembrada (%)
Transitorio	30	27	46
Permanente	44	47	66
<b>Total</b>	39	41	57

(\*) Valor de la producción agrícola. No incluye el valor generado por el sector pecuario

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

En el caso de **Ecuador**, el Cuadro 19 muestra la contribución de la AF al valor de producción de cultivos. El 42% se concentra en cultivos principales como: alfalfa, arroz, arveja, banano, cacao, café, cebada, cebolla paiteña, cocos, culantro, frijol, maíz, maní, maracuyá, papas, papaya, plátano, soya y yuca. En *otros cultivos* la producción de la AF está asociada a rubros como acelga, aguacate, ajo, ajonjolí, algodón, apio, camote, caña de azúcar, chochos, ciruelas, col, durazno, espinaca, frutillas,

habas, hierbas y potrerros, lechuga, limón, mandarina, mango, manzana, melloco, melón, morocho, nabo, naranja, naranjilla, pepino, pimiento, quinua, sandía, tomate de árbol, tomate riñón, trigo, zanahoria amarilla y otras frutas.

▪ **CUADRO 19**

ECUADOR. PARTICIPACION DE LA AF EN EL VALOR DE PRODUCCIÓN AGRICOLA (U\$S y %)

Cultivo	U\$S *	%
Principales Cultivos	920.401.133	42
Otros Cultivos	77.539.859	3.5

(\*)Valores Anuales año 1998

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Otras fuentes de información<sup>20</sup> indican que en Ecuador, el mayor peso de la AF en la producción nacional se presenta en papas con 64%, cebollas con 85%, col y zanahoria con 75 a 80%, maíz suave con 85%, frijol con 70% y carnes de porcino y ovino, con 70 y 82% respectivamente. La agricultura no familiar, predomina en la producción de banano de exportación con el 86%; cacao con el 63%, café con el 64%, soya con el 73%, caña de azúcar con el 94%, palma aceitera con el 98%, leche fresca con el 58% y carne de vacuno con el 65%.

En el caso de **Nicaragua** se presenta información sobre los principales rubros generadores de ingreso de la AF. Como se menciona en el Cuadro 20, la ganadería se constituye en el rubro principal con el 31,57 % del total; le siguen en importancia el frijol (13%), café (11,97%), maíz (10,7%) y ganado menor (7,57%).

▪ **CUADRO 20**

NICARAGUA. PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS GENERADORES DE INGRESO DE LA AF.

Rubro	%
ganado mayor	31.57%
frijoles	13.07%
ganado menor	7.57%
maíz	10.70%
arroz	6.14%
café	11.97%
plátano	3.81%
otros cultivos	15.17%
<b>Total</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

En Brasil, la AF producía en el año 1995 el 25% del café, 31% del arroz, 67% del frijol, 84% de la mandioca o yuca, 32% de la soya, 49% del maíz; 24% de la carne bovina y 52% de la leche. Es probable que en el último decenio, estas participaciones en la producción se hayan reducido, fundamentalmente en rubros con alto nivel de inversión e innovación (como leche, aves, cerdos y soya).

<sup>20</sup> Tabla N°1 de Chiriboga, ver referencias bibliográficas.

El nivel de vulnerabilidad de la AF frente a un tratado comercial con EEUU será medido en el segundo capítulo de este trabajo, la que dimensionará los eventuales impactos, pero desde ya se puede anticipar que a pesar de la característica común de diversificación productiva de la AF, la alta dependencia de la AF de rubros transables y sensibles, tales como: maíz, arroz, soya, leche y trigo; incidirá en términos distintos en cada país.

### 3.4.5 La Producción de la Agricultura Familiar y su Transabilidad<sup>21</sup>

Aunque no existe información completa acerca del acceso a los mercados internos y externos por parte de la producción agropecuaria de la AF, los estudios de países destacan en su mayoría (Chile, Colombia, Ecuador), la baja importancia relativa del autoconsumo de bienes agropecuarios provenientes de la producción propia. Complementariamente, se realiza la importancia de la producción exportable e importable (como se ve a continuación), aunque estos son valores potenciales y en la actualidad gran parte de esta producción se dirige al mercado interno.

En Chile, el grado de transabilidad de la producción de la AF, es claramente menor que el de la Agricultura Empresarial, lo que probablemente sucede en el resto de los países.

Cuando se analiza por tipología, se observa que la producción exportable tiene una notoria expansión a medida que se pasa de una AFS a una AFC, mientras la no transable disminuye su gravitación. Destaca un valor muy alto de la producción importable de la AFT, la que es responsable de una fracción importante de la producción de cereales y otros cultivos anuales sustituibles por importaciones (véase Cuadro 21).

#### ■ CUADRO 21

VALOR DE LA PRODUCCIÓN TRANSABLE POR TIPOLOGIA DE AF. CHILE (%)

Categorías de Comercio	AF Subsistencia	AF Transición	AF Consolidada	AF Total	A. Empresarial
Exportable	19	27	51	24	49
Importable	35	40	28	42	37
No transable	47	33	21	34	14
	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

En Colombia es destacable la incidencia de los exportables en todas las tipologías y nuevamente, al igual que en Ecuador (Cuadro 23), el peso de los no transables en la AFT, es notoriamente mayor que en las otras dos tipologías, en razón al peso relativo del valor de producción de la caña panelera, la papa y la yuca.

<sup>21</sup> En los estudios nacionales se presentan los criterios utilizados para definir la transabilidad de los rubros. Asimismo, en estos informes se da cuenta de los rubros que pertenecen a cada categoría. Ver CD que acompaña a esta publicación.

▪ **CUADRO 22**

VALOR DE LA PRODUCCIÓN TRANSABLE POR TIPOLOGÍA DE AF. COLOMBIA (%)

Categorías de Comercio	AF Subsistencia	AF Transición	AF Consolidada	AF Total
Exportable	64	59	77	65
Importable	11	11	7	10
No transable	25	30	16	25
	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Nota. Valor agregado agrícola

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Al interior de las tipologías, estos valores se modifican en términos muy substantivos. El examen por país permite apreciar que los comportamientos son muy distintos, aún cuando tienden a reducirse las participaciones de los no transables en la AFC.

▪ **CUADRO 23**

VALORES DE LA PRODUCCIÓN TRANSABLE POR TIPOLOGÍA DE AF. ECUADOR (%)

Categorías de Comercio	AF Subsistencia	AF Transición	AF Consolidada	AF Total
Exportable	42	26	63	32
Importable	38	19	29	27
No transable	20	55	8	41
	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

La AFT de la Sierra, tiene un gran peso en el conjunto de la AF de Ecuador (34% del valor de producción total), y en ella los bienes no transables representan el 89% de la producción serrana, por ello aparece tan alto este componente en la tipología indicada (55%).

### 3.5 Estructura de los Ingresos de los Hogares de la Agricultura Familiar y su Tipología

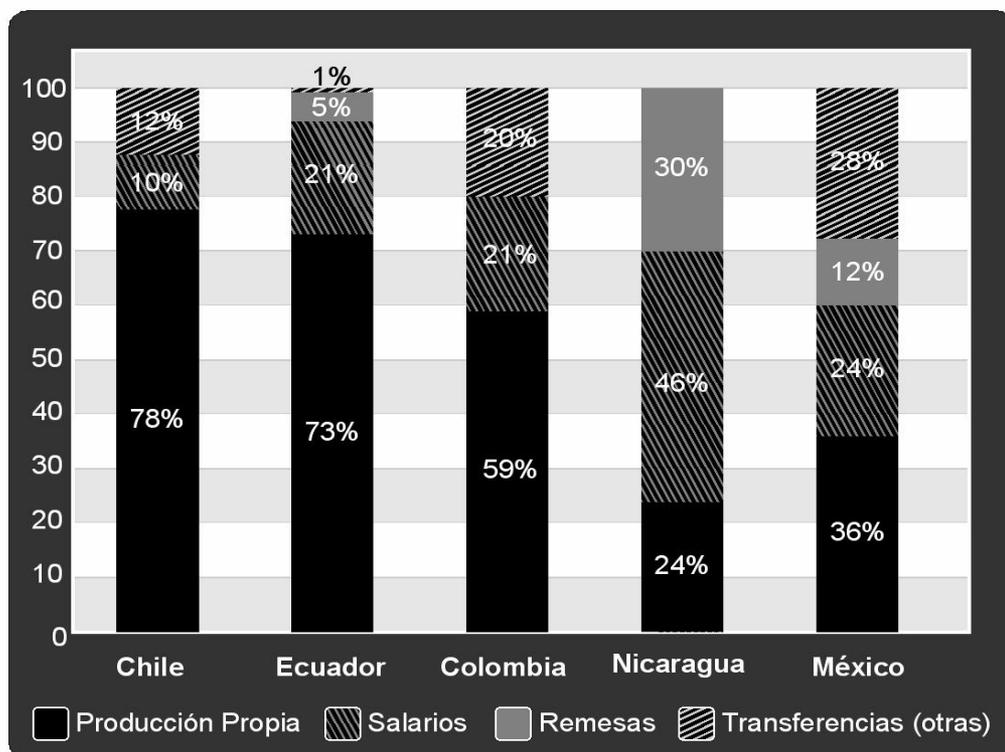
La dispersión de los ingresos por tipología, es muy marcada en todos los países, fluctuando desde 1 a 3 veces en Ecuador; 1 a 4 en Chile; hasta 1 a 9 de Colombia. No son comparables los niveles entre países, porque no existen valores por tipología en la mayoría de ellos.

Como se observa en el Cuadro 24, el origen de los ingresos es notoriamente distinto entre países, con mayor gravitación de la producción agropecuaria propia en Chile y Ecuador, en circunstancias que en Nicaragua y México las remesas, salarios y subsidios, tienen mayor importancia relativa que los ingresos provenientes de la producción propia (vendida y autoconsumida). Colombia aparece en una situación intermedia.

La importancia de los salarios en el ingreso medio de los hogares de AF de Nicaragua, estaría indicando que la mayor parte de ésta es residente rural, con producción propia para el autoconsumo, dependiente en primer lugar del empleo asalariado y en segundo lugar de remesas de otros familiares emigrados hacia otras zonas del propio país o del extranjero.

El caso de México tiene ciertas semejanzas con lo observado en Nicaragua, pero aparentemente en el primer país los ingresos provenientes de la producción propia, tendrían menos ponderación por la confluencia de los ingresos provenientes de los salarios, remesas y sobretodo otras transferencias, entre las cuales estaría PROCAMPO y otros aportes públicos.

■ **CUADRO 24**  
FUENTES DE INGRESO DE LA AF POR PAÍS (%)



Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

También son muy significativas las transferencias en Colombia y Chile, donde es posible que estén incluidas remesas de miembros de la familia, pero en el último país consisten básicamente en subsidios (pobreza, vejez, educación) y pensiones.

No se dispone de información desagregada para todos los países, sobre los sectores de donde provienen los salarios, pero en Chile, Colombia y Ecuador, que cuentan con este antecedente, los salarios no agropecuarios duplican a los del sector.

Los salarios no agrícolas en estos países, tienen su origen principalmente en servicios, construcción e industria manufacturera (en Chile, agroindustria, primordialmente).

Como se desprende de todo el análisis anterior, las tipologías de la AF son determinantes en la composición de los ingresos de los hogares. Si se examinan estos ingresos para los dos grupos extremos, se aprecia la importancia relativa de los componentes de los ingresos y sus cambios:

▪ **CUADRO 25**  
ORIGEN DE LOS INGRESOS POR TIPOLOGÍA DE AF Y PAÍS (%)

	Chile		Colombia		Ecuador		México		Nicaragua	
	AFS	AFC								
<b>Producción Propia</b>	78	78	76	56	75	95	36	47	17	47
▪ Agropecuaria	(75)	(77)	(68)	(44)	(65)	(90)	(36)	(47)	(15)	(45)
▪ No Agropecuaria	(3)	(1)	(8)	(12)	(10)	(5)	-		(2)	(2)
<b>Salario</b>	12	8	9	28	15	5	27	18	43	46
▪ Agrícola	(4)	(4)	(5)	(5)	-	-	-			
▪ No Agrícola	(8)	(4)	(4)	(23)	-	-	-			
<b>Remesas (*)</b>	-	-	-	-	10	-	8	8	40	5
<b>Transferencias</b>	10	14	15	26			29	27	-	2
<b>Suma</b>	<b>100</b>									

(\*) La remesas corresponden a los siguientes años y fuentes: Ecuador: Encuesta de Condiciones de Vida, 1998; México: ENHRUM, PRECESAM (2002); Nicaragua: Encuesta de Mediciones de Nivel de Vida (2001)

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

El examen de estas proporciones de los ingresos según su origen, permiten formular tres conclusiones (o hipótesis de conclusión) principales:

- (i) Con excepción de Colombia (Chile es indiferente), el peso relativo de la producción propia en los ingresos se incrementa en el grupo de AFC con respecto a la AFS. En Colombia, serían los salarios no agropecuarios y otras transferencias (rentas, dividendos, pensiones), los que aumentarían en desmedro de los ingresos de la producción propia en la AFC.
- (ii) Las remesas disminuirían en la AFC, perdiendo la importancia que tenían para la AFS en Ecuador y Nicaragua<sup>22</sup>.
- (iii) Las otras transferencias, proporcionalmente, no se reducirían al mejorar varias veces los ingresos obtenidos de la producción agropecuaria propia, lo cual estaría indicando que estas se elevan también en forma considerable. Esto puede aceptar dos explicaciones, o una combinación de ambas: que las transferencias privadas (rentas, dividendos, jubilaciones y otras) se incrementan junto con los ingresos de la producción propia, o que las transferencias públicas aumentan, lo que estaría señalando una orientación regresiva de éstas.

<sup>22</sup> Es probable que con datos del 2006, se podría comprobar que para el conjunto de la AF la importancia relativa de las remesas se ha elevado en México, Nicaragua y Ecuador.

### 3.6 Estructura de Gastos de los Hogares de la Agricultura Familiar y su Tipología

En el gasto de los hogares de la AF, los alimentos y bienes de origen agropecuario, representan entre el 40 y el 56% del total del gasto. El autoconsumo de bienes de la producción agropecuaria propia, representa entre el 8 y el 15% del gasto total.

#### ▪ CUADRO 26

##### ESTRUCTURA DEL GASTO DE LOS HOGARES EN LA AF

Gastos (%)	Chile	Colombia	Ecuador
Agropecuarios exportables	2.4	5	12
Agropecuarios importables	25	34	25
No transables	41.1	31	43
Transables no agropecuarios	31.4	30	20
	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Las cifras previas, indican que existe una relativa similitud en la estructura del gasto de los hogares de la AF en los tres países, con mayor ponderación de los no transables en Chile y Ecuador; secundados por los gastos en agropecuarios importables en los tres países y en una tercera importancia figuran los transables no agropecuarios.

La composición del gasto por tipologías presenta algunos cambios:

- En Chile se trabajó con la estructura mensual del gasto de los hogares en base a la Encuesta de Presupuesto Familiar de 1997. Asumiendo que la agricultura de subsistencia y la de transición eran asimilables al I quintil de ingresos, la consolidada al II quintil, siendo la estructura la que se indica:

#### ▪ CUADRO 27

##### ESTRUCTURA DEL GASTO POR TIPOLOGIA DE LA AF. CHILE

CHILE	AF Subsistencia	AF Consolidada
Agropecuarios exportables	2,4	2,2
Agropecuarios importables	25,1	21,7
No transables	41,1	44
Transables no agropecuarios	31,4	32,1
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Los datos previos demuestran que no hay mayores cambios en la estructura de gastos por tipología.

- En Colombia la composición del gasto por tipología es la que se indica:

▪ **CUADRO 28**

ESTRUCTURA DEL GASTO POR TIPOLOGIA DE LA AF. COLOMBIA

COLOMBIA	AF Subsistencia	AF Transición	AF Consolidada
Agropecuarios exportables	6	5	3
Agropecuarios importables	41	36	20
No transables	22	28	52
Transable no agropecuarios	31	31	25
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Las diferencias entre la AFS y la AFC en la proporción de agropecuarios importables y no transables son manifiestas, probablemente por el peso de los servicios en los últimos y la menor significación de cereales (pan), aceites y otros importables, en la canasta de consumo.

- En Ecuador se observan cambios en la estructura de gastos por tipología pero de menor dimensión que los observados en Colombia.

▪ **CUADRO 29**

ESTRUCTURA DEL GASTO POR TIPOLOGIA DE LA AF. ECUADOR

ECUADOR	AF Subsistencia	AF Transición	AF Consolidada
Agropecuarios exportables	12	12	6
Agropecuarios importables	26	24	16
No transables	45	42	40
Transable no agropecuarios	17	22	38
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Llama la atención en Ecuador el elevado porcentaje del gasto en transables no agropecuarios, entre los rubros que asumen mayor peso relativo se encuentran gastos en vivienda, transporte, telecomunicaciones y otros bienes de consumo durable.

#### **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La AF se diferencia básicamente del resto de la agricultura, porque utiliza mayoritariamente la fuerza de trabajo de los miembros del grupo familiar que permanecen en el hogar, recurriendo a la mano de obra asalariada en forma temporal en períodos de alta demanda estacional.

Aún cuando se observa una tendencia regional de la AF, hacia una estrategia de ingresos múltiples, es fundamental para la determinación de qué unidades forman parte de ella, el hecho de que en la estructura de ingresos de la familia, la producción propia, autoconsumida y vendida, sea gravitante.

La investigación realizada en los seis países, demostró que es muy difícil encontrar información directa y actualizada acerca de los dos indicadores anteriores, empleo de mano de obra familiar y asalariada, y composición de los ingresos familiares, por lo que fue necesario recurrir a fuentes diversas para obtener antecedentes validados y comparables.

Dada la magnitud de la AF en la Región y su importancia en el desarrollo político, social y agropecuario de los países, sería recomendable incluir en los Censos Agropecuarios y de Población, como en las encuestas de calidad de vida y empleo, los indicadores esenciales para la diferenciación de este importante segmento.

Se estima que el total de explotaciones de la AF en los seis países, se aproximaría a los 11 millones de unidades. Así, la población vinculada a la AF sería de alrededor de 50 millones de personas, que representan el 14% de la población total de esos países.

La superficie que controla, es de gran relevancia en la mayoría de los países, representando entre 30 y 60% de la superficie agropecuaria y forestal global. Sólo en Chile la extensión controlada por la AF es de un 13%, pero esta cifra está alterada porque se ha contemplado la superficie total, excluidos los bosques nativos, si se incluyeran, el porcentaje se elevaría a un 25%.

La diferenciación tipológica de la AF y su caracterización, confirma con evidencia la gran heterogeneidad al interior de la AF, tanto en el control de recursos como en los montos de ingreso, estructuras productivas, origen de la fuerza de trabajo, niveles de educación, etc.

La gran mayoría de las explotaciones de la AF corresponde a la tipología más pobre de subsistencia, la que representa entre un 55% y un 79% del número de explotaciones totales de la AF en los países estudiados. Por otro lado, la AFC, con mayores potenciales de desarrollo agropecuario, tiene una significación de sólo el 1% en Ecuador y un máximo del 15% en México. La AFT, tiene cierto acceso a recursos naturales, capital y tecnología que le abren perspectivas de incorporarse al progreso agropecuario, ocupa una situación intermedia cercana al 40% de la AF total en Chile y Ecuador, y más cercano al 20% en los otros 4 países.

El peso de la AF en el valor de la producción sectorial, es de alta significación, cercano al 40% en Brasil, Colombia, Ecuador y México; superior en Nicaragua e inferior en Chile. Más trascendente aún, es la ponderación de la AF en el empleo sectorial, la que ascendería hasta un 77% en Brasil, 70% en México y 57% en Chile y Colombia.

La AF ha mantenido el grueso de su producción en rubros tradicionales vinculados al autoconsumo y a los mercados más cercanos.

En cada país estas estructuras difieren, pero algunos cultivos son compartidos, tales como el frijol y el maíz. En zonas tropicales yuca, cacao y plátano para consumo interno; en el área andina, papa. El café en Colombia es predominantemente producido por la AF, no así en Brasil y Ecuador.

Lo afirmado debe matizarse con la consideración de que las estructuras productivas de la AFC tienen en la mayoría de los países, mayor semejanza con la de la Agricultura Empresarial que con la de la AFS.

En Chile la transabilidad de la producción de la AF, es menor que el de la Agricultura Empresarial y en la primera, ésta es ascendente desde la AF de subsistencia a la consolidada.

No sucede lo mismo en Colombia y Ecuador, donde los valores de la producción transable, tanto importable como exportable no difieren mayormente entre las distintas tipologías de la AF y ésta última de la Agricultura Empresarial. Sin embargo, estas son transabilidades hipotéticas, que solo señalan el potencial de producción exportable e importable de cada tipología. En los países en los cuales se han firmado TLC hace mayor tiempo (México, Chile) los hechos han demostrado que dos situaciones comunes afectan a la AF:

- (i) Que los bienes importables propios de la AF (cereales y leguminosas), ajustan su precio en función de los mercados internacionales en los plazos de desgravación pactados; experimentando todas sus variaciones y volatilidad; siendo éstos precios afectados además por las tasas de cambio.
- (ii) Que los bienes exportables, que supuestamente tienen mayores niveles de rentabilidad y por tanto serían una opción atractiva para la AF, no son fáciles de transformar en alternativas reales de producción, en razón a sus exigencias de capital y niveles de innovación tecnológica; los pequeños volúmenes y las dificultades de asociación; los requisitos de calidad, inocuidad, sanidad ya capacidad de gestión de mercado, etc.

En la composición de los ingresos de la AF, predomina la producción agropecuaria propia; aunque en los casos de la AFS México y Nicaragua, tienen mayor preponderancia los salarios. Remesas privadas y transferencias públicas, tienen alta incidencia en los ingresos de la AF de la mayoría de los países.

La masividad de la AFS y la baja perspectiva de que pueda incorporarse al desarrollo agropecuario futuro, induce prioritariamente a proyectar su salida por la vía de la generación de ingresos en el empleo rural agrícola y no agrícola. Por ello, adquieren especial importancia las políticas y programas públicos de inversión rural; las inversiones agrícolas generadoras de empleo (riego, plantaciones); los incentivos al turismo, la acuicultura y la agroindustria y programas de formación para la inserción laboral.

El énfasis en la solución agropecuaria debe concentrarse en la AFT y en menor grado, en el fortalecimiento de la AFC. Las políticas públicas de apoyo a estos segmentos de la AF, tienen que contribuir a fortalecer sus niveles de competitividad y de articulación con los mercados.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, Alejandro; Rodríguez Fazzone, Marcos y Ortega Jorge.** La Agricultura Familiar en un contexto de apertura comercial: impactos y perspectivas. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Enero 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo.** Estrategia para la Reducción de la Pobreza Rural. Rubén Echeverría, 1997 y 2003. Washington D.C. Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina. R. Echeverría, compilador. Washington, 1998.
- Banco Mundial.** Más allá de la Ciudad: el Aporte del Campo al Desarrollo. David de Ferrari et al. Washington D.C. 2005.
- Banco Mundial.** Decentralization and Rural Development: A Review of Evidence. Suzanne Piriou – Sall, March 1998. Washington D.C.
- CEPAL – PREALC.** Medición del Empleo y los Ingresos Rurales. Santiago de Chile. 1982. La agricultura campesina y el mercado de alimentos. La dependencia externa y sus efectos en una economía abierta. Estudios CEPAL 1984 #35.
- Chiriboga Manuel.** Diagnóstico de la Producción Agropecuaria en Ecuador e Implicaciones para la Economía Campesina. Intercooperation – CESA – VECO. Ecuador, 2004. Desafíos de la producción agropecuaria familiar campesina frente a la globalización. [www.rimisp.org/getdoc](http://www.rimisp.org/getdoc).
- Consejería de Agricultura y Pesca.** Junta de Adelanto de Andalucía. Guía de Puesta en Valor del Patrimonio del Medio Rural. Córdoba España, 2001.
- Davis, Benjamín.** Las políticas de ajuste de los ejidatarios frente a las reformas neoliberales en México. FAO 2000, Revista CEPAL #72.
- De Janvry Alan y Sadoulet, Elisabeth.** El Desarrollo Rural con una Visión Territorial. SAGARPA, Veracruz, México 2002. Impacto de la crisis en la economía campesina de A. Latina y el Caribe. Fausto Jordán, compilador. IICA, San José, 1989.
- Dirven, Martine.** Pequeñas Explotaciones Agrícolas en América Latina: ¿Cuál es su futuro? CEPAL, Santiago de Chile, Septiembre 2006.
- Echenique, Jorge.** La Pequeña Agricultura, AGRARIA 1999; Tipología de productores Agrícolas y Políticas Diferenciales, AGRARIA – FAO 2000. Santiago de Chile.
- FIDA, MERCOSUR, IICA, FAO.** Caracterización de la AF en Paraguay. IICA. Asunción, Noviembre 2004.
- Graziano Da Silva, José, et al.** Consideraciones sobre el Futuro del Campesinado en Brasil. Curitiba / Anales. XXXIII Congreso de la Sociología Brasileña, 1998.
- Guanziroli, Carlos Enrique.** Novo Retrato de Agricultura Familiar No Brasil. FAO – INCRA. Diciembre 1999.
- México. Censo Agropecuario Ejidal. INEGI. D.F., México, 2001.** Informes de Gobierno Presidente Fox 2003 y 2006; Encuesta Nacional de Hogares, PRECESAM; El Sector Agroalimentario Mexicano, Sagarpa, 2006; Carta Uso del Suelo y Vegetación; INEGI, 2009.
- MIDEPLAN, Chile.** Conceptualización del Desarrollo Territorial. Conceptualización del Desarrollo Rural y la Pobreza. Pobreza Rural en Chile. Santiago de Chile. Febrero 2005.

**Murmis, Miguel.** Tipología de pequeños productores campesinos en A. Latina. IICA. San José, Costa Rica 1980.

**Plaza, Orlando.** Desarrollo Rural. Enfoques y Métodos Alternativos. PUC, Fondo Editorial. Perú 1998.

**PROCISUR – BID.** Tendencias y Papel de las Tecnologías en la Agricultura Familiar del Cono Sur. IICA. Montevideo, Uruguay. Abril 2000.

**Schetjman, Alejandro.** Campesinado y Desarrollo Rural, Lineamientos de una Estrategia Alternativa. Investigación Económica #164, CEPAL, México, 1983. Agricultura campesina y empresarial. CEPAL. Siglo XXI. México, 1982.

**Von Braun, J.:** In small scale farmers in liberalized trade environment. University of Helsinki, Department of Economics and Management, Publication N°38. Agricultural Policy, Helsinki, 2005.

**IV Región de Agricultura Familiar del MERCOSUR.** Estimación del PIB de la AF. Caso Brasil, FIPE – 2004. Montevideo 1005. FIDAMERICA.

## **6. PRINCIPALES FUENTES DE INFORMACIÓN**

Las principales fuentes de información primaria utilizadas en los estudios nacionales son:

### **Chile**

- VI Censo Nacional Agropecuario del año 1997
- Encuesta de Presupuesto Familiar de 1997
- CASEN 1996, 1998
- Censo de Población 2002

### **Brasil**

- Guanziroli, C.E. e S.E.Cardim, coord., (2000). Novo Retrato da Agricultura Familiar – o Brasil redescoberto, Projeto de Cooperação Técnica INCRA / FAO, Brasília.

### **Colombia**

- Encuesta Nacional Agropecuaria (2003), datos del MADR correspondientes al mismo año y la base de datos UAF-2003.
- Encuesta de Calidad de Vida 1998.

### **Ecuador**

- Encuesta de Calidad de Vida 1998
- Censo Nacional Agropecuario 2000

### **México**

- ENHRUM, PRECESAM 2002

### **Nicaragua**

- Encuesta sobre Medición Nivel de Vida 2001

# **PORTADA**

# **CAPITULO 2**

## **CAPÍTULO II**

### **IMPACTO DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SOBRE EL INGRESO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR<sup>23</sup>**

#### **1. INTRODUCCIÓN**

Si bien hay grandes expectativas acerca de los beneficios potenciales para el sector agro-exportador en América Latina, en varios países el debate respecto a los beneficios y costos de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos de América (EE.UU.), refleja una gran preocupación sobre el posible impacto que pudiera tener dentro de la Agricultura Familiar (AF). En varios países, la mayor parte del dinamismo exportador proviene de predios comerciales más que de la AF, y la preocupación se centra en que ésta enfrente futuras dificultades en una competencia con importaciones desde EE.UU.

Este capítulo, entrega los resultados de un análisis comparativo en cuatro países. Para este fin, se utilizó una metodología común y relativamente simple para cuantificar en forma práctica y transparente, y en un plazo relativamente corto, el posible impacto de un TLC sobre el ingreso real de la unidad familiar.

Los países estudiados incluyen Chile, Colombia, Ecuador y Nicaragua. Éstos, representan un espectro bastante diverso respecto del tipo de agricultura (tropical y templada), nivel de desarrollo y grado de apertura comercial, por lo tanto se espera captar un rango representativo de condiciones iniciales.

El comercio exterior agropecuario, representa una fuente y un gasto importante de divisas en la mayoría de los países de la región. El Cuadro 1 del anexo de este capítulo, presenta el nivel y composición de las exportaciones e importaciones agropecuarias y forestales para cada país de la región. La mayoría de los países, presenta un saldo neto exportador positivo. Sin embargo, como se muestra en el Cuadro 2 del anexo, 16 de los 22 países analizados, son importadores netos de alimentos, lo que contrasta con su situación respecto al comercio agropecuario agregado, en el que 9 de los 22 países son importadores netos, mientras que 13 son exportadores netos. Contrario a la percepción común de una región claramente exportadora de productos agrícolas, se observa que para la mayoría de los países, hay

---

<sup>23</sup> Este capítulo ha sido desarrollado por Alberto Valdés y complementado y ajustado por M. Rodríguez Fazzone, F. Soto Baquero y C. Falconi (editores de este trabajo). Adicionalmente contó con la revisión técnica de Martine Dirven y Julio Paz. El autor, agradece especialmente a Esteban Jara por su eficiente colaboración en la revisión de los cálculos de los informes nacionales y en la tabulación de resultados. Asimismo, agradece los valiosos comentarios de S. Wong de Ecuador, C. Falconi del BID, J. H. Maldonado de Colombia, O. Melo de Chile, y M. Rodríguez Fazzone de FAO sobre la versión preliminar de este informe, y el esfuerzo de G. Delmelle de Nicaragua, en la interpretación de los resultados para Nicaragua.

una alta dependencia de importaciones agrícolas, y especialmente de alimentos. Esto es coherente con el nivel, nada de despreciable, de protección arancelaria en productos agrícolas en muchos países de la región.

## 2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO

La unidad de observación seleccionada corresponde al hogar, específicamente se busca estimar el posible impacto del TLC con EE.UU., sobre el ingreso *real* familiar en la AF. Como lo indica el capítulo anterior, ésta es bastante heterogénea respecto a su estructura de producción, consumo, participación en el mercado laboral (ingreso extra-predial), importancia relativa de transferencias y remesas y, muy relevante respecto al grado de integración de la AF con el mercado laboral y de productos. Dentro de cada país, ésta varía desde la AFS relativamente aislada, hasta una AFC ya bastante integrada al sector comercial, lo que requiere un análisis desagregado que capte la heterogeneidad entre los prototipos más relevantes. En los estudios nacionales se identificaron hogares representativos para cada segmento en cada país.

### (i) ¿Qué escenario de liberalización se debe considerar?

Debido a los objetivos del estudio, el proyecto definió el Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE.UU., como el más significativo para cada país en la actualidad y representa además un *shock* común para los países en estudio. Para Centroamérica y Chile, el TLC ya fue firmado. Para Colombia, el TLC fue acordado a nivel de gobierno y falta la ratificación del Congreso en cada país. El de Ecuador, está *en suspenso*, sin todavía definirse un cronograma de liberalización, por lo que el autor examinó en detalle el acuerdo firmado con Colombia y las negociaciones con Perú como la referencia más relevante.

Con excepción de Chile, donde hay elementos de análisis *ex post*, considerando que el TLC con EE.UU. entró en vigencia el 1° de Enero de 2004, para el resto de los países es una simulación *ex ante*, del posible impacto. Además, debe considerarse que estos países tienen acuerdos bilaterales y/o subregionales vigentes con otros países, como es el caso de Colombia y Ecuador con el Grupo Andino, Nicaragua con Centroamérica, y Chile con la Unión Europea, Canadá, México, MERCOSUR, y otros. Luego, el análisis debe concentrarse en el impacto adicional asociado a un acuerdo bilateral con EE.UU., dada la existencia de esta red de acuerdos comerciales ya vigentes.

El cronograma de desgravación es bastante influyente en el impacto final, y es un tema examinado en el informe de cada país. Como se menciona en los estudios por país, se observa un amplio rango en el plazo de desgravación entre productos, de acuerdo a su sensibilidad con los productores. Por ejemplo, para importables en Nicaragua, a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo, el arancel para frijol, carne de cerdo, maíz amarillo y leche fluida, declina en forma muy gradual, llegando a arancel cero en 14 a 15 años (20 años para leche en polvo y fluida, y quesos). Para Colombia, el plazo de desgravación varía entre inmediato (trigo, cebada, tabaco rubio), a 10 años (frijol), 12 años en maíz amarillo y blanco, y hasta 18 años en algunos rubros. En algunos casos, además se agregan salvaguardias. Asimismo, por el lado de exportables a EE.UU., éste país aplica un cronograma gradual de desgravación e incluye cuotas de importación que aumentan en el tiempo y también contempla salvaguardias. En los acuerdos firmados, se llega a un periodo final de desgravación total, en que todos los productos tienen arancel cero y no hay cuotas de importación.

Luego, surge la inquietud acerca de cómo interpretar la estimación del impacto, después de tantos años (hasta 20 años en algunos casos), cuando ya pueden haberse producido cambios significativos en la estructura de producción y consumo durante este periodo. Considerando esta inquietud, se acordó simular una desgravación hipotética más corta, de 5 y luego 10 años, como una ilustración de la magnitud del ajuste a futuro.

## (ii) Estimación del impacto en el ingreso real familiar

El enfoque metodológico, centra su atención en el impacto potencial dentro del ingreso real del hogar, como una medida de bienestar. En esencia, éste corresponde a la literatura de los llamados *household models* para un hogar representativo de la AF. El cambio en el ingreso real familiar, refleja el impacto potencial del TLC en tres componentes; como productores agrícolas, como consumidores de bienes agrícolas y no-agrícolas, así como también los posibles cambios en el ingreso laboral (extra predial) de la AF. El hogar representativo, es productor de bienes no-transables, importables y en algunos casos exportables. Como consumidor, el hogar usa bienes de estas tres categorías, tanto agropecuarias como no-agropecuarias. Por otro lado, el impacto en el ingreso laboral extra predial, dependerá también del carácter de transabilidad de las fuentes de empleo.

Además de los tres prototipos identificados en la Caracterización de la AF (Subsistencia, en Transición y Consolidada), las características de un hogar representativo pueden variar de acuerdo a la región; su estructura productiva e incluso el consumo varía entre regiones. Por ejemplo, para Ecuador la distinción entre Sierra y Costa influye bastante. El estudio sobre Colombia distingue seis regiones. El de Chile, luego de identificar una variedad de zonas agro-ecológicas, los autores agrupan la AF prototipo, en tres grandes regiones. El de Nicaragua reporta un prototipo promedio nacional.

En su diseño, el proyecto consideró diversas opciones metodológicas, considerando las implicaciones respecto a disponibilidad de información, exigencias en tiempo requerido para el análisis y el presupuesto disponible por país. Se optó por un enfoque de análisis de equilibrio parcial, en el que se anticipaba que los autores darían prioridad al análisis de corto y mediano plazo. Un cambio en política comercial como la firma de un TLC, afecta los precios relativos e influye en el comportamiento de los productores y el de sus hogares como consumidores y oferentes de mano de obra extra-predial. El ideal, sería lograr endogenizar la respuesta de la AF, y el impacto en el empleo y salarios fuera del hogar en base a encuestas, para así captar la dinámica de ajuste del mismo. Para grupos, se requiere estimar elasticidades parciales y cruzadas, además de elasticidades de empleo y salarios, ante variaciones simultáneas en precios de muchos productos.

La posibilidad de modelación de efectos dinámicos a largo plazo, para proyectar el impacto a nivel de la finca y del hogar era atractiva, pero fuera de posibilidades considerando el plazo y presupuesto del proyecto. Además, sus proyecciones son a menudo inconcluyentes, considerando la variedad de parámetros que el autor debe suponer, sin un respaldo empírico para un análisis desagregado que endogenice la dinámica de ajuste.

Este componente tiene aspiraciones más modestas. Se propuso modelar el impacto en el cambio simultaneo en precios en un contexto de equilibrio parcial y se sugirió a los autores que en lo posible trataran de endogenizar la respuesta de productores y consumidores a cambios en precios relativos consecuencia del TLC recurriendo a estimaciones disponibles de elasticidades de oferta y consumo, ajustando por efectos cruzados considerando el cambio simultaneo de precios para varios productos. Se acordó que el mínimo requerido a calcular en cada país era el impacto del cambio en precios internos en el corto y mediano plazo, dado la estructura y nivel de producción y del consumo de la AF prototipo para cada región. El cálculo del impacto del TLC sobre ingreso extra-predial plantea una dificultad metodológica adicional, ya que el autor debería modelar el impacto del TLC sobre la agricultura comercial debido a que ésta se constituye en una fuente importante de empleo para los miembros de la AF.

El estudio para Nicaragua fue una excepción, en la que el autor utilizó un modelo (MEGARUM)<sup>24</sup>, que había sido desarrollado previamente y estaba disponible al inicio de este estudio. Como lo explica el informe de Nicaragua, el análisis se basa en un modelo de equilibrio general pero desagregado a nivel de

---

<sup>24</sup> Para más información respecto al modelo MEGARUM, remitirse al informe nacional de Nicaragua y ver también: Taylor, J.E. y otros (2006), "Los Posibles Efectos de la Liberalización Comercial en los Hogares Rurales Centroamericanos a Partir de un Modelo Desagregado para la Economía Rural, Caso de Nicaragua",

hogares prototipo, construido en base a matrices de contabilidad social para cada grupo de hogar y que luego son unidas para vincular las economías de hogares entre sí, e incorporarlos a la estructura de la economía local.

Aparte de continuar con la misma estructura productiva, la AF puede seguir una de tres estrategias de ajuste ante los cambios en precios relativos por el TLC:

- (i) Una reconversión productiva a través de especialización o diversificación.
- (ii) Transformarse en un productor de tiempo parcial.
- (iii) Una estrategia de migración de algún o el total de los miembros de la familia.

La experiencia en la región, sugiere que buena parte de los pequeños agricultores tienen serias dificultades en incorporarse a la producción de los sectores más dinámicos como el de exportación, que surgen a raíz de la apertura comercial. Ellos requieren de apoyo especial, deseable pero complejo de implementar. Este potencial de reconversión en un sentido dinámico, es muy difícil de modelar. El autor puede aplicar un criterio normativo, pero este es muy especulativo y *muy personal* para la visión de cada investigador.

En forma muy resumida, el Modelo Básico<sup>25</sup> incluye un efecto en el ingreso real del hogar (IR) asociado al TLC sobre tres componentes: el cambio en el valor de producción agrícola (IA), el cambio en el ingreso laboral extra-predial (IL), y el cambio en el costo de la canasta de consumo del hogar (CH). Ingreso real, es simplemente el ingreso nominal total (IT) relativo al costo de la canasta de consumo:

$$IR = \frac{I_T}{CH} = \frac{I_A + I_L}{CH}$$

Es decir, en cambios porcentuales puede expresarse de la siguiente forma:

$$\frac{\Delta IR}{IR} = \frac{\Delta I_T}{I_T} - \frac{\Delta CH}{CH} = \frac{\Delta I_A}{I_T} + \frac{\Delta I_L}{I_T} - \frac{\Delta CH}{CH}$$

En donde los términos  $\Delta I$ ,  $\Delta L$  y  $\Delta CH$ , captan tanto el efecto precio como la variación en cantidades. El aumento en ingreso real se traduce en un ahorro respecto al caso previo del shock.

Clasificando los bienes en importables, exportables y no transables (tanto en producción como en la canasta de consumo), el TLC induciría un cambio en los precios internos de acuerdo al calendario de desgravación, el que varía por rubro, y de acuerdo al grado de transmisión de precios frontera a precios internos. Este cambio en los precios, genera a su vez cambios en el valor de la producción de la AF, en el costo de la canasta de consumo del hogar, y posiblemente, en el ingreso laboral extra-predial asociado a cambios de nivel y composición de producción dentro de la agricultura comercial, que emplea mano de obra proveniente de la AF. La magnitud del impacto, dependerá de la estructura de producción, del consumo de la AF y también del empleo extra-predial de sus miembros.

<sup>25</sup> "Impacto de la Apertura Comercial sobre la Agricultura Familiar", A. Valdés, preparado para la Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe y el Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago Marzo 2006. Este informe esta disponible en el CD adjunto con esta publicación.

Pero el impacto depende en forma importante, de la magnitud del cambio esperado en los precios domésticos, que a la vez depende del tipo de rubro; importable, exportable o no transable, del grado de transmisión de precios frontera a internos, y en caso de importables, depende del nivel de protección en cada rubro. Es importante destacar que, si bien aun en productos exportables un país puede tener aranceles a la importación en dicho producto, el impacto en el precio doméstico no tiene porqué corresponder a la reducción en aranceles de estos productos. El utilizar el arancel en ese caso, sobrestimaría la reducción en los precios internos.

Desde el inicio del proyecto, se anticipaba que sería difícil captar con cierta precisión, el posible impacto en nuevas oportunidades de producción para la AF, asociado a un mayor acceso al mercado de EE.UU. La escasa vinculación de la AF con la producción de los sectores más dinámicos, ha sido una preocupación, por ejemplo en Chile, país que tiene ya una trayectoria de varios años bajo TLC con México, Canadá, MERCOSUR y desde algunos años con EE.UU., la Unión Europea y otros, a pesar de que cuenta con programas de apoyo focalizados a la AF. Por otro lado, una simulación que simplemente reasigne la producción de la AF en pocos años es artificial y poco confiable.

Una de las razones para distinguir entre AFS, AFT y AFC, es que su estructura de producción y probablemente de consumo, pueda variar significativamente dentro de cada país, y entre los mismos. Las cifras obtenidas en los informes por país confirman esta percepción. Llama la atención, la enorme diversidad en cuanto al peso relativo de no-transables como de los exportables en la producción y en el gasto familiar entre los países seleccionados. Luego, la tipología de la estructura productiva y de la composición del gasto de la AF, resulta bien específica en cada país.

La percepción común de que la AF produce y consume principalmente productos no-transables, es errónea. Por ejemplo, como se menciona en el capítulo anterior, en Chile (véase Cuadro 21, cap. I) el 47% del valor de la producción de la unidad representativa de la AFS, es en bienes no-transables, en comparación con un 33% para la AFT y 21% para la AFC. En cambio, el 51% del valor de la producción de la AFC, esta orientada a exportables, en comparación al 27% de la AFT y 19 % para la AFS. La producción de importables, representa un 35% para unidades de Subsistencia, 40% en Transición y 28% en Consolidada. En otras palabras, la AF en Chile tiene una producción bastante diversificada en cada categoría, pero claramente más orientada a no-transables e importables en las unidades de Subsistencia, mientras en el otro extremo las unidades de Consolidada tienen fuerte presencia en la agricultura de exportación.

Como contraste, en Colombia (véase Cuadro 22, cap.I) la producción de exportables es una proporción relativamente alta en las tres categorías, variando desde 64% AFS, a 59% en AFT y 77% en AFC. En comparación, la producción de no-transables, fluctúa en un rango desde 25% AFS, 30% AFT, a 16% en AFC. Los importables representan un 11% en AFS, 10% en AFT y solo 7% en AFC<sup>26</sup>. La producción de importables en la AF, representa una proporción muy inferior en Colombia en comparación a Chile, mientras que exportables representan una fracción muy superior en Colombia.

En Ecuador, es notable la importancia de la producción de transables en la AF, especialmente en la Costa, en donde la AF produce banano, arroz, maíz, cocoa, etc., varios de los cuales son exportables y otros son importables.

Por el lado del consumo, en Chile llama la atención la reducida participación de productos exportables en el gasto familiar (entre 2.2 y 2.4 %), mientras que los no-transables varían de 41% del gasto para la AFS, en comparación a 44% para la AFC. Transables no-agrícolas, representan una fracción similar, en un rango entre 31 y 32 % en los tres grupos. En Colombia la fracción del gasto destinado a agrícolas transables varía de 46% en AFS, a 40% en AFT y baja a 22% en AFC. Llama la atención la fracción tan pequeña del gasto en los productos agrícolas no-transables, en todas las

---

<sup>26</sup> Esto se explica por la presencia del café en la AF, un rubro exportable estrechamente asociado a la AF en Colombia.

categorías de fincas, fluctuando entre 6% en AFS y AFT, a 3% en AFC. El contraste con Chile en este aspecto es notable (véase Cuadro 26, cap.I).

En Ecuador, para la AF en general los gastos en alimentos componen 56% del gasto familiar promedio. De estos, los alimentos importables representan un 25% del total del gasto familiar, los alimentos exportables un 12%, y los alimentos no transables un 19%. Al examinar por tipología de la AF, podemos observar que la importancia de la participación de alimentos en el total del gasto decrece a medida que se pasa de AF de subsistencia (58%), a transición (53%), y a consolidada (33%). Al mismo tiempo, la importancia de bienes y servicios no alimenticios aumenta, especialmente el gasto en importables, que pasa del 16% en la AFS, al 38% en la AFC” (véase Cuadro 26, cap.I).

Como lo destaca el informe sobre Nicaragua, los principales rubros en la producción de la AF son el maíz, frijol, arroz, carne de res y ganadería menor (cerdos y aves), y lácteos. En maíz, el estudio considera que el maíz amarillo es un sustituto parcial del maíz blanco; Estados Unidos ha sido un proveedor importante de maíz amarillo y un proveedor marginal (algo menor al 1%) de maíz blanco a Nicaragua.

### 3. CRONOGRAMA DE DESGRAVACIÓN A LAS IMPORTACIONES DESDE EE.UU.

En el caso de Nicaragua (CAFTA) y Chile, el acuerdo con Estados Unidos ya fue ratificado por los congresos de ambos países y con esto se tiene certeza acerca del cronograma de desgravación. El de Nicaragua, ya en vigencia desde 2006 y el de Chile desde Enero de 2004. Colombia completó la negociación, pero todavía no ha sido ratificado, de igual modo es improbable que el cronograma varíe. Ecuador y Estados Unidos, suspendieron la negociación del TLC, por lo que no se cuenta con un cronograma de desgravación definitivo, pero se utiliza para el cálculo del impacto, el cronograma avanzado hasta la suspensión de las negociaciones. A continuación se presenta brevemente una síntesis del cronograma para cada país.

#### 3.1 Nicaragua

Para la mayoría de los productos sensibles de la AF, el arancel base se mantiene elevada durante los primeros años de vigencia del tratado. Con la excepción de unos pocos productos (carne de ave con aranceles de 60%, leche en polvo 60%, y arroz con 45 a 62%), para la mayoría el arancel vigente era de aproximadamente 30%. El programa de desgravación, se extiende desde el primer año hasta 20 años, con desgravación lineal a lo largo de 15 años para frijol, carne de cerdo y de bovino, desgravación progresiva a lo largo de 6 años para maíz amarillo, desgravación progresiva en 18 años con 10 años de gracia para el arroz y la carne de ave, y desgravación progresiva en 20 años y 10 años de gracia para las leches (en polvo y fluida) y quesos. El informe del consultor no proporciona información sobre los contingentes o cuotas de importación acordadas.

Un estudio reciente, que estima los niveles de protección a la agricultura de Nicaragua durante el periodo entre 2000-2004, permite identificar cuales deberían ser los sectores más afectados por la apertura que implica un TLC (Berthelon, Kruger y Saavedra, 2006). El análisis, estima la tasa de protección nominal expresada como la *tarifa equivalente*, esto es una medida que capta el efecto agregado en la protección de aranceles y medidas no-arancelarias. Entre los importables agrícolas, con un promedio de protección de 25%, se destaca una tasa de protección del arroz de 47%, maíz con 25%, carne de pollo con 25%, azúcar con 40%, y leche con solo 4%. Sin embargo, en exportables, con un promedio de protección negativa de 20%, se destaca el frijol con -20%, carne de vacuno con -22%, café con -23%. Esta baja protección en leche, y la protección negativa en rubros tan importantes para la producción de la AF como el frijol, carne de res y café, anticipan que el efecto de la reducción de aranceles bajo el TLC no debería ser muy significativo mas allá del arroz y el maíz, que además obtuvieron un largo periodo de desgravación. Ello indica el error de usar el listado de aranceles (y

también sería un error utilizar el Producer Subsidy Equivalent o PSE), ya que este incorpora subsidios internos que no afectan el precio) para proyectar el posible impacto del TLC en precios internos.

### **3.2 Colombia**

El informe de Colombia presenta la información desagregada de desgravación, considerando el arancel base, la evolución de los aranceles y los contingentes de importación acordados para los principales rubros de la AF. Colombia ofreció contingentes de importación libre de arancel y un arancel declinante para importaciones por sobre el arancel, el que disminuye linealmente durante 10 a 12 años según el producto.

El plazo de desgravación que ofreció Colombia, da acceso inmediato sin arancel ni contingente a importaciones desde EE.UU., de trigo, cebada cervecera, y tabaco rubio. La cebada forrajera tiene un periodo de gracia de 3 años. Para el frijol, Colombia ofrece una cuota de 15,750 toneladas para el primer año (11% del consumo aparente), que crece al 5% anual por 10 años. Al segundo año, las importaciones por encima del contingente se reducen de 60% a 40% y de ahí en adelante, se inicia una desgravación lineal por los siguientes 9 años, hasta llegar a cero en 10 años. Para el maíz amarillo, Colombia ofrece un contingente de 2.1 millones de toneladas que crece a una tasa de 5% anual durante 12 años, cuando las importaciones desde EE.UU. quedan liberadas. Durante el periodo de transición, las importaciones por sobre el contingente tendrán un arancel de 25% el primer año, el que declina en forma lineal durante los 12 años de transición. Para el maíz blanco, Colombia ofrece un contingente de 136,500 toneladas para el primer año, el que aumenta a 5% anual, y las importaciones por encima del contingente están sujetas a un arancel de un 20%, el que disminuye linealmente durante 12 años. Respecto al café, este producto de exportación ha tenido arancel cero en los Estados Unidos y el compromiso es que continúe con arancel cero. El caso del plátano es similar al café. Respecto a frutas y hortalizas, estos son rubros marginalmente exportables y lo que se logró, fue la creación de un mecanismo de consulta acerca de exigencias sanitarias y fitosanitarias.

### **3.3 Chile**

En términos generales, el acuerdo establece una desgravación total que llega a libre comercio en todos los productos, al cabo de un máximo de 12 años en ambos países. El tratado identifica ocho listas de desgravación, desde productos con desgravación inmediata (aproximadamente el 80% del comercio entre los dos países), hasta productos sensibles con desgravación no lineal a 12 años. Estos últimos, incluyen el azúcar y el trigo (y harina), sujetos a un sistema de protección especial a través de bandas (franjas) de precios. El resto de los productos, sujetos a un arancel MFN de 6%, con la preferencia arancelaria se reduce a cero en forma inmediata.

Los productos que más afectarían a la AF como productores son el trigo, y en menor medida el arroz, maíz y leche, pero solo el trigo y arroz presentan volúmenes de importación de cierta magnitud desde EE.UU. en el pasado. El tratado exige el cumplimiento de estándares ambientales y sanitarios mínimos. Estados Unidos es el principal destino de las exportaciones silvoagropecuarias de Chile, con una participación de aproximadamente 30% (50% para la fruta fresca). Respecto a las importaciones chilenas, Estados Unidos participa en aproximadamente el 20% del sector silvoagropecuario, en donde el principal rubro es cereales.

### **3.4 Ecuador**

Como se mencionó anteriormente, las negociaciones de un TLC que se iniciaron en Mayo 2004, entre Ecuador y Estados Unidos fueron suspendidas en 2006. Ecuador inició un proceso unilateral de liberalización de comercio a inicios de los 1990s, y a través del TLC buscaba mantener y mejorar las

condiciones de acceso al mercado de EE.UU. para sus exportaciones. De hecho, la mayoría de los productos agropecuarios exportados por Ecuador a EE.UU., entra con arancel cero como parte de preferencias arancelarias (ATPDEA), otorgadas por EE.UU. A la fecha de la suspensión de las negociaciones, Ecuador había ofrecido a EE.UU. un programa con libre acceso inmediato para varios productos, incluyendo el trigo. A pesar de que Ecuador solicitó la exclusión de algunos productos sensibles, como el arroz dentro de las negociaciones, Estados Unidos negó toda posibilidad de considerar la exclusión de productos. Para los productos sensibles (principalmente arroz, maíz, soya, carne de vacuno, leche y carne de pollo), la regla general fue otorgar un contingente de importación inmediato con arancel cero y una desgravación a más de 10 años con varios años de gracia.

En arroz, Ecuador ofreció un contingente de 3,000 toneladas (1% del consumo), pero EE.UU. pedía 24,000 a 28,000 toneladas. En maíz amarillo, Ecuador ofreció 200,000 toneladas anuales y desgravación a 20 años con 10 años de gracia. En carne de pollo, ofreció 7,000 toneladas y desgravación a 18 años con 6 de gracia. En carne de vacuno y leche en polvo, ofreció un contingente de 280 toneladas en carne y 240 toneladas en leche y desgravación a 20 años. En soya, ofreció contingente de 20,000 toneladas con desgravación a 15 años y salvaguardia. En algodón, ofreció desgravación inmediata. Cebada y harina, no se había logrado establecer un calendario específico. Como exportador, los principales rubros para Ecuador son cacao, café, banano, frutas, flores y hortalizas (actualmente sujetos a ATPDEA para el ingreso a EE.UU.).

#### **4. PRINCIPALES RESULTADOS DEL IMPACTO DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO CON EE.UU. SOBRE EL INGRESO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR**

Esta síntesis de resultados para los países incluidos, sigue el mismo formato del marco metodológico antes planteado:

- (i) Simulación del impacto a nivel de producción.
- (ii) Impacto en el costo sobre la canasta de consumo del hogar.
- (iii) Proyección del impacto en el ingreso laboral extra-predial.
- (iv) Simulación del impacto agregado en el ingreso real de la agricultura familiar, sumando los tres efectos anteriores.

Para la elaboración de estos resultados, se obtuvo de los autores la planilla de cálculo que permitió reprocesar y re-agrupar categorías, a manera de uniformar definiciones y así permitir una comparación de los efectos entre los países. Para visualizar mejor el impacto a través del tiempo, se presentan los resultados inmediatos (primer año), luego al quinto y al décimo año después de la firma del acuerdo tal como se aprobó (Chile y Nicaragua), tal como se acordó a nivel de gobiernos (todavía sin ratificación de los Congresos (Colombia) y un acuerdo hipotético (Ecuador), basado en la situación hasta que se suspendieron las negociaciones y considerando los términos acordados con Colombia y Perú, en particular para productos agrícolas clave (arroz y maíz).

En el caso especial de Nicaragua, a diferencia de los otros países, el estudio no deja de lado el impacto parcial en productores, consumidores e ingreso laboral. Además, el modelo MEGARUM utilizado, no genera escenarios a 1, 5 y 10 años, sino que genera escenarios alternativos, en los que se varía la intensidad de desgravación. Por este motivo, no se reportan resultados para Nicaragua en los Cuadros 1, 2 y 3 de esta sección (impacto como productores, consumidores e ingreso laboral, respectivamente), pero sí se incorporan en el Cuadro 4 que presenta el impacto agregado a nivel del hogar.

Los escenarios tomados para el análisis en Nicaragua son; un caso *alto, extremo o de largo plazo* y un caso *bajo o de corto plazo*<sup>27</sup>. El caso *alto* simula una caída en los precios internos equivalente a aplicar una desgravación total (a arancel cero) de los aranceles vigentes del maíz, arroz, lácteos, frijol, ganadería mayor y menor (cerdo y aves) asumiendo una transmisión de precios igual a la unidad. El caso *bajo*, que corresponde al corto plazo (menor a 5 años), elimina los aranceles para el frijol y la ganadería mayor al cabo del primer año, pero no se varía la protección prevaleciente al resto de los rubros. Debe considerarse que estos escenarios, en base al nivel del arancel vigente, presuponen que todos estos productos son importables, cuando en realidad, al menos en frijol y carne de res Nicaragua (incluyendo los productores de la AF) son exportables, luego el arancel no rige en la determinación de precios internos.

#### 4.1 Simulación del impacto a nivel de producción de la Agricultura Familiar

El Cuadro 1, presenta los resultados en el cambio proporcional sobre el ingreso como productor, manteniendo constante el nivel y composición de la producción, es decir, solo refleja el efecto de cambios en los precios. El cambio porcentual, se expresa en relación al ingreso total del hogar, y no respecto al ingreso de la producción, para así poder anticipar el impacto sobre el ingreso total real como una aproximación a nivel de bienestar. La información proporcionada por los autores para cada país, fue recalculada por el autor de esta síntesis, para armonizar definiciones y hacer las cifras comparables.

Una proyección de este tipo, no puede pretender generar cifras precisas, los resultados solo pretenden dar un orden de magnitud del posible impacto. En consecuencia, cifras *pequeñas* de 1% a 3% difícilmente pueden considerarse significativas. Pero, a partir de qué nivel pueden considerarse un efecto de significación. Más que pedir a cada autor que generara una distribución de posibles niveles de impactos para examinar la sensibilidad de los resultados, se le instó a definir valores de los parámetros fundamentales que cada uno considera más realista. Reconociendo el carácter subjetivo de decidir una cifra de corte, el autor sugiere una cercana al 5%.

De acuerdo a los resultados del Cuadro 1, en los primeros 5 y luego 10 años, a pesar de que el impacto es negativo, ninguno de los países enfrentaría una situación en que se produciría un impacto de significación sobre el ingreso real del hogar de la AF. La excepción, es la AFS en Colombia en el año 12, el único caso con una cifra de 5% o más. Para el resto, en un escenario relativamente desfavorable para la AF (en que no se considera la posible respuesta de la producción hacia exportables ni en la producción propia de importables), el impacto potencial del TLC como productores agrícolas es de escasa significación, tanto en el corto como en el largo plazo.

---

<sup>27</sup> El informe nacional de Nicaragua también simula un escenario intermedio considerando desgravaciones graduales de rubros sensibles (maíz, frijol, ganadería mayor y menor) conforme a lo estipulado en la negociación del CAFTA. Ver informe nacional en el CD.

▪ **CUADRO 1**

IMPACTOS DE TLC CON EE.UU. EN EL INGRESO COMO PRODUCTOR AGROPECUARIO EN LA AF. (%) \*

País y periodo		Tipología de AF			
		Subsistencia	Transición	Consolidada	TOTAL
Ecuador	Año1 **	-0.23	-0.22	-0.94	<b>-0.23</b>
	Año 5	-0.65	-0.45	-0.92	<b>-0.60</b>
	Año 10	-1.58	-1.35	-2.00	<b>-1.50</b>
Colombia	Año 5	-2.40	-1.40	-0.40	<b>-1.60</b>
	Año 12	-5.10	-3.60	-0.90	<b>-3.40</b>
Chile	Año 1	0.07	0.08	0.07	<b>0.08</b>
	Año 5	-0.49	-0.58	-0.52	<b>-0.53</b>
	Año10	-2.09	-2.45	-2.20	<b>-2.25</b>
Nicaragua		n.a	n.a	n.a	<b>n.a</b>

Nota:

(\*) Porcentajes expresados como cambio en el ingreso agrícola como proporción del ingreso total.

(\*\*) Escenario 1b, e que se asume una elasticidad de transmisión de precios agrícolas igual a 0.5 para todos los productos. El informe sobre Nicaragua no presenta la información para calcular el efecto desagregado. En el caso de Chile, el caso de 5 años corresponde a 2008 y el de 10 años es en realidad a 12 años, y corresponde a 2016.

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

## 4.2 Impacto en el costo sobre la canasta de consumo del hogar de la Agricultura Familiar

El segundo efecto evaluado, fue el de impacto en el costo de la canasta de consumo atribuible a la rebaja arancelaria asociada al TLC (Cuadro 2). Similar a lo planteado en el análisis como productores, el impacto potencial en ningún caso alcanza al 5%. Como era de esperar este tiene signo negativo, esto es, reduce el costo de la canasta de consumo del hogar de la AF y en consecuencia eleva su ingreso real.

▪ **CUADRO 2**

IMPACTOS DEL TLC CON EE.UU. SOBRE EL COSTO DE LA CANASTA DE CONSUMO DE LA AF (CAMBIOS PORCENTUALES EN EL GASTO)

País y periodo		Tipología de AF			
		Subsistencia	Transición	Consolidada	TOTAL
Ecuador	Año1 *	-0.45	-0.50	-0.58	<b>-0.47</b>
	Año 5	-1.65	-1.73	-1.78	<b>-1.68</b>
	Año 10	-2.94	-2.94	-2.64	<b>-2.94</b>
Colombia	Mediano plazo **	-3.67	-3.50	-2.44	<b>-3.34</b>
Chile	Año 1	-1.89	-1.89	-1.82	<b>-1.89</b>
	Año 5	-2.51	-2.51	-2.43	<b>-2.51</b>
	Año10	-2.52	-2.52	-2.44	<b>-2.52</b>
Nicaragua		n.a	n.a	n.a	<b>n.a</b>

Nota:

(\*) Escenario 1b, en que se asume una elasticidad de transmisión de precios agrícolas igual a 0.5 para todos los productos.

(\*\*) Considera desgravación total. En el caso de Chile, el caso de 5 años corresponde a 2008 y el de 10 años es en realidad a 12 años, y corresponde a 2016.

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

### 4.3 Proyección del impacto en el ingreso laboral extra-predial de la Agricultura Familiar

El tercer efecto considerado, fue el impacto potencial en el ingreso extra-predial, que se analizó para Colombia y Ecuador. Nuevamente, el impacto es insignificante (véase Cuadro 3).

#### ▪ CUADRO 3

IMPACTOS DEL TLC CON EE.UU. SOBRE EL INGRESO LABORAL EXTRA-PREDIAL AGRÍCOLA DE LOS HOGARES ASOCIADOS A AF (%)

País y periodo		Tipología de AF			
		Subsistencia	Transición	Consolidada	TOTAL
<b>Ecuador</b>	1 Escenario *	-0.37	-0.10	0.00	<b>-0.25</b>
<b>Colombia</b>	1 Escenario	-1.02	-2.22	-0.90	<b>-1.25</b>
<b>Chile</b>		n.a	n.a	n.a	<b>n.a</b>
<b>Nicaragua</b>		n.a	n.a	n.a	

Nota:

(\*) En el informe de Ecuador no se entrega un resultado nacional acerca del impacto laboral, solamente a nivel de regiones Costa y Sierra. Como aproximación, se entrega un promedio ponderado por el número de familias de ambas regiones (**Cuadro 2**). El escenario aquí presentado corresponde al efecto en el décimo año, y por lo tanto, no se incluye en el efecto total para los escenarios de 1 y 5 años. El impacto laboral no se reporta en los informes de Chile y Nicaragua.

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

### 4.4 Simulación del impacto agregado en el ingreso real de la Agricultura Familiar

Se calculó el efecto agregado considerando la suma de los efectos como productores, consumidores y participantes en el mercado laboral extra-predial. Estos se presentan en el Cuadro 4, expresado como porcentaje del ingreso real total familiar proveniente de los tres efectos considerados<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> El modelo para Nicaragua, distingue entre el efecto de la apertura sobre el ingreso neto del hogar y lo que denominan la 'variación compensatoria (GECV en inglés). Esta última estima el monto de la transferencia necesaria, para compensar la reducción en el ingreso, resultado del ajuste en precios y cantidades, y manteniendo el nivel de utilidad constante. Valores positivos implican que el productor debe ser compensado (pierde), y valores negativos implica que no es necesaria una compensación, ya que el agricultor gana.

## ▪ CUADRO 4

EFECTO NETO DEL TLC CON EE.UU. SOBRE EL INGRESO REAL ANUAL DE LA AF, POR TIPOLOGÍA (%)

País y periodo		Tipología de AF			
		Subsistencia	Transición	Consolidada	TOTAL
Ecuador	Año1 **	0.22	0.28	-0.36	<b>0.24</b>
	Año 5	1.00	1.28	-0.14	<b>1.08</b>
	Año 10	0.99	1.49	0.64	<b>1.19</b>
Colombia	Año 5	0.25	-0.12	1.14	<b>0.49</b>
	Año 12	-2.45	-2.32	0.64	<b>-1.31</b>
Chile **	Año 1	2.00	2.01	1.93	<b>2.01</b>
	Año 5	2.07	1.98	1.96	<b>2.03</b>
	Año10	0.44	0.07	0.24	<b>0.27</b>
Nicaragua	Caso alto	-1.79	-1.65	-0.64	<b>--</b>
	Caso bajo	-0.13	-0.01	0.68	<b>--</b>

**Nota:**

(\*) Los valores neto total para Ecuador representan una aproximación a nivel nacional, recalculados por el autor y los resultados para los años 1 y excluyen el impacto sobre el ingreso extra-predial, que sólo se calculo para el décimo año.

(\*\*) Los cálculos del efecto total (IR) se hicieron con una fórmula aproximada pero no idéntica a la propuesta en la metodología inicial; los resultados son similares pero la fórmula utilizada entrega un valor más preciso. En el caso de Chile, el caso de 5 años corresponde a 2008 y el de 10 es en realidad a 12 años, y corresponde a 2016.

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

El caso *bajo* para Nicaragua, que no elimina la protección al maíz, arroz ni ganado mayor, pero sí libera el mercado para frijón y ganado de carne, sobreestima el impacto potencial, dado que calcula el impacto de una reducción de aranceles en frijón y carne de vacuno. Sin embargo, estos dos son rubros exportables para la AF y luego el arancel del frijón (30%) y carne de vacuno (15%), es redundante. Lo mismo ocurre en el caso *alto*, respecto al frijón y carne de vacuno, con la diferencia de que bajo este escenario se reducen los aranceles en maíz (10%), arroz (62%), lácteos (15%), cerdo y aves (31%). En todo caso, el impacto agregado es insignificante, aun con ésta sobre-estimación. Como lo planteó un comentarista de Nicaragua, "la realidad es más optimista que el modelo".

El Cuadro 5 presenta el impacto potencial sobre el ingreso real anual, desagregando el impacto parcial de cada uno de los tres efectos (excepto para Nicaragua que no reporta la información para calcular esta desagregación). En este cálculo, se han agregado los efectos por tipo de AF. Se observa que la reducción en el ingreso como productores, asociada a la caída en precios domésticos es compensada, parcial o totalmente, por el aumento en el ingreso del hogar asociado a la reducción en el costo de la canasta de consumo. Por ejemplo, el efecto a 10 – 12 años que se daría en Colombia en el ingreso como productores, se reduce en 3.40%, pero como consumidores su ingreso aumenta en 3.34%, dando un efecto neto negativo de 0.06%. A esto, debe agregarse la pérdida de ingreso laboral de 1.25%, lo que da un efecto neto total de -1.31%. Al 5° año, la pérdida neta considerando los tres efectos suma 0.49%. Estas, son magnitudes prácticamente insignificantes, de acuerdo a este análisis un TLC con EE.UU., no tendría prácticamente ningún impacto sobre el ingreso real de la AF en Colombia, Ecuador y Chile.

▪ **CUADRO 5**

EFFECTO NETO DEL TLC CON EE.UU. SOBRE EL INGRESO REAL ANUAL DE LA AF, POR TIPO EFECTO (%)

País	Efecto			Total
	Productor	Consumidor	Laboral	
<b>Efecto a 5 años</b>				
Ecuador	-0.60	-1.68	n.a	n.a
Colombia	-1.60	-3.34	-1.25	0.49
Chile *	-0.53	-2.51	n.a	2.03
<b>Efecto a 10 ó 12 años **</b>				
Ecuador	-1.50	-2.94	-0.25	1.19
Colombia	-3.40	-3.34	-1.25	-1.31
Chile	-2.25	-2.52	n.a	0.27

Nota: El impacto neto total se recalculó por el autor y se expresa en relación al ingreso total de la familia incluyendo las tres fuentes de ingreso del hogar. El informe sobre Nicaragua no presenta la información para calcular el efecto desagregado en esta forma.

(\*) El informe de Chile no incluyó el impacto del TLC sobre el ingreso laboral.

(\*\*) Ecuador y Chile proyectado a 10 años, Colombia a 12 años.

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

El Cuadro 6, presenta el efecto desagregado entre regiones. Inicialmente, se anticipaba que la magnitud del impacto potencial podría tener importantes diferencias entre regiones, por lo que era necesario identificarlas para el diseño de políticas de compensación. Sin embargo, al examinar las cifras de este Cuadro, se concluye que no hay diferencias regionales de significación en el impacto potencial del TLC entre las regiones de cada país, al nivel de desagregación utilizado por lo autores<sup>29</sup>. Esto, no excluye que existan pequeños segmentos de la AF dentro de cada una de las regiones seleccionadas, que sí podrían experimentar un impacto mayor. Pero la unidad representativa en cada región, experimentaría efectos muy similares en su magnitud, por lo que se deduce que de implementarse una política de compensación, ésta debería orientarse a segmentos aún más desagregados en cada subregión.

▪ **CUADRO 6**

EFFECTO NETO A 5 AÑOS DEL TLC CON EE.UU. SOBRE EL INGRESO REAL ANUAL DE LA AF, POR REGIÓN (%)

País y periodo		Tipología de AF			
		Subsistencia	Transición	Consolidada	TOTAL
Ecuador *	Sierra	1.04	1.05	0.70	1.04
	Costa	0.93	1.56	-0.03	1.20
	Nacional	0.99	1.27	-0.14	1.08
Colombia	Antioquia				-2.4
	Bolívar				-5.6
	Cundinamarca – Boyacá				1.4
	Eje Cafetero				2.3
	Nariño				1.3
	Santander				0.2
	Nacional **				0.5
Chile	Norte	2.4	2.5	2.4	2.5
	Centro	2.1	2.1	2.1	2.1
	Sur	2.0	1.8	1.8	1.9
	Nacional	2.1	2.0	2.0	2.0
Nicaragua		n.a	n.a	n.a	n.a

Notas: (\*) No incluye efecto laboral; (\*\*) Finca tipo.

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

<sup>29</sup> En Colombia, algunas regiones tendrían un efecto positivo y otras un efecto negativo. Pero las magnitudes del impacto no son de significación como proporción del ingreso familiar total.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El debate público acerca del posible impacto de un TLC con Estados Unidos sobre la AF, refleja una preocupación de que como productores, la AF no esté en situación de competir con niveles bajos de protección de frontera en granos básicos y ganadería. En otras palabras, no tendrían ventajas comparativas en la producción de muchos productos agrícolas. El diagnóstico, refleja pesimismo respecto a las posibilidades de reconversión de la AF, debido a restricciones por el lado de la oferta. Además, se plantea que estos países ya tienen acceso preferencial en muchos productos para sus exportaciones a Estados Unidos, y luego no obtendrían una ganancia significativa de un TLC. A priori, son temores válidos que deben ser examinados en cada caso. Sin embargo, a menudo el debate deja de lado el hecho de que los hogares de la AF, son también consumidores de productos importables, cuyos precios bajarían con el TLC y luego el hogar obtendría por ese efecto una ganancia de ingreso. En promedio, como consumidores los hogares de la AF, gastan una fracción relativamente alta de su gasto total en productos sujetos a una protección relativamente alta, previa al TLC.

Lo que también es complejo captar en el debate público y en el análisis empírico, es el efecto sobre el ingreso laboral extra-predial; en algunas regiones es empleo en agricultura, mientras en otras es en rubros no-agrícolas y es complejo asignar cifras de este posible impacto. Por el lado de la respuesta productiva, también hay que tener en consideración que los calendarios de desgravación en los TLC con Estados Unidos, contemplan una desgravación lenta de productos sensibles para la AF, lo que proporciona un periodo de una década o más, antes de una desgravación total. Cuál es la dirección y la magnitud del impacto neto de los tres efectos en el corto y largo plazo sobre el ingreso real del hogar, es una pregunta empírica. El esfuerzo por cuantificar este efecto potencial en cada país, es la principal contribución de este estudio.

Como se observa en el Cuadro 4 del presente capítulo, lo que sorprende es que el impacto potencial del TLC con Estados Unidos, sobre el ingreso real de la unidad familiar prototipo para los cuatro países examinados, es prácticamente insignificante. En su mayoría, se estima un impacto sobre el ingreso real del orden de 1% a 2% del ingreso familiar, tanto en el corto como el largo plazo<sup>30</sup>. El cálculo, incluye el efecto neto sobre el ingreso real de la unidad representativa de la AF, tomando en cuenta los tres componentes considerados en la metodología, y desagregado por tipo de AF y por región. Este resultado es sorprendente, considerando el agitado debate y la crítica generado en algunos países, por la firma de un acuerdo con EE.UU. asociado con el posible impacto adverso a la AF.

Cuál es la aparente discrepancia entre la percepción que surge del debate público y el resultado del análisis empírico. Quizás la explicación más influyente, tiene que ver con que la percepción *popular* no se ajuste, por el impacto a través de la reducción del costo de la canasta de consumo, que neutraliza en buena parte el impacto adverso como productores. Pero incluso el impacto como productores, no es de mayor significación para la mayoría de los estratos de productores examinados.

Una interrogante no trivial, tiene que ver con cuál sería el costo de no firmar un acuerdo con EE.UU., asociado en parte, al riesgo de perder acceso preferencial a EE.UU. bajo el ATPDEA. Una decisión unilateral de EE.UU. y que en TLC con otros países, ha consolidado a través de la firma; esto puede afectar adversamente a las exportaciones, y en consecuencia podría reducir el empleo rural (Por ejemplo, flores en Ecuador, y flores, café y banano en Colombia).

A continuación se destacan los principales resultados para los países examinados.

---

<sup>30</sup> El estudio elaborado por Taylor, Yúñez Naude y Jesarum-Clements (2007) sobre el impacto del CAFTA, realizado en forma independiente y con una metodología diferente (en base a un CGE desagregado) a este proyecto, obtiene también un impacto muy pequeño del TLC sobre el ingreso familiar. Tal como en nuestro caso, en Taylor *et al.*, el efecto adverso en la producción es compensado por el efecto positivo a través de la reducción en el costo de la canasta de consumo.

## **5.1 Colombia**

Siempre, dentro de un rango de valores muy bajos, en el corto plazo la AF experimenta un ligero aumento en el ingreso familiar real; aunque el impacto es ligeramente negativo para la AFT. El principal efecto a 5 años, proviene de la reducción en el costo de la canasta de consumo en que, entre otros, la reducción de precios en bienes durables (dentro de la categoría equipamiento del hogar) es importante. Pero a los 10 años, el efecto como productores (negativos), sería similar en porcentaje al de consumo (positivo), o sea se compensan. El efecto asociado al ingreso laboral extra predial, es de poca significación, del orden de 1 a 2%, asociado a menor empleo en la producción de algodón, arroz, maíz, sorgo y soya en fincas comerciales. Debe recordarse que, debido a la escasa y poco fiable información, el informe de Colombia no incluye la producción de productos pecuarios, como parte de la producción de la AF.

Estos son resultados para fincas representativas en cada subgrupo y región. Pero como la plantean los autores, hay segmentos específicos de productores en determinadas regiones (Por ejemplo, productores en Bolívar), así como también los productores especializados en determinados rubros (cebada, frijol, trigo y maíz), que podrían experimentar una reducción algo mayor de su ingreso como productores.

Se debe enfatizar sin embargo, que la AF asociada a la categoría de Subsistencia en Colombia, tiene una producción bastante diversificada, y luego el gran interrogante a futuro, es en qué grado ésta podrá reorientarse hacia la agricultura de exportación, y en qué grado parte de la mano de obra de las AF, participará en el empleo extra-predial contratado por la agricultura comercial orientada a la exportación.

## **5.2 Ecuador**

Similar al caso de Colombia, para la AF de Ecuador un TLC tendría un impacto positivo pero modesto sobre el ingreso real de la AF, en que la reducción del costo de la canasta familiar es un factor dominante, ya que este sobrepasa el efecto negativo sobre el ingreso como productores. A los 10 años del Acuerdo, excluyendo el impacto en ingreso laboral extra-predial, la AF más beneficiada sería la de Transición, seguida por la de Subsistencia y luego la Consolidada. Al incluir el ingreso laboral, la más afectada negativamente es la de Subsistencia (sobre todo en la Costa), por su mayor dependencia de empleo extra-predial. El análisis, presenta resultados separados para la Sierra y la Costa, en donde se anticipaban diferencias significativas.

El estudio no incluye posibles incrementos en exportaciones asociados al TLC, lo que según la autora del estudio, no tendría gran influencia debido a que la mayor parte de las actuales exportaciones agropecuarias a EE.UU. tienen acceso libre de aranceles, si bien se aplican restricciones no-arancelarias como cuotas de importación. Pero ello no considera la posibilidad de exportación de rubros no-tradicionales, especialmente de la Sierra. El caso más destacado, donde que el análisis proyecta un impacto adverso, es en la producción de importables en la agricultura Consolidada en la Costa, reflejando su mayor dependencia de la producción de lácteos. Pero en términos más generales, el informe plantea la inquietud respecto a los productores de arroz, maíz, soja y ganadería, ante la competencia de importables desde EE.UU. Basado en un estudio previo de CEPAL, el informe destaca el posible impacto adverso a largo plazo para la AFS y la AFT, asociado al impacto de un menor ingreso laboral en la producción de arroz, maíz y ganadería en la agricultura comercial.

## **5.3 Chile**

La magnitud del efecto potencial del TLC sobre el ingreso real del hogar representativo en cada categoría es prácticamente insignificante. Es un caso en que el efecto adverso como productores, debido a la competencia con importaciones sin aranceles desde EE.UU., se compensa con la reducción del costo

de la canasta de consumo resultante y también de las importaciones a arancel cero. El impacto solo es marginalmente negativo al año 2016, para la AFS en la región Centro y también en 2014 para la AFC y AFT en la región Sur.

El estudio de Chile, no incluyó el posible efecto sobre ingreso extra-predial, debido a falta de información. Pero es relevante considerar que el TLC con EE.UU., ya ha expandido la exportación agropecuaria de Chile a EE.UU., y ésta se concentra en rubros de alta intensidad de empleo (predial y extra-predial), como frutas, semillas, y otros. Luego, uno esperaría un efecto positivo del TLC sobre el ingreso extra-predial de la AF en la región Norte y Centro. Por el lado de la producción, el principal efecto adverso se relaciona con la producción de trigo, importante para la AF, rubro que compite con importaciones y que recibe mayor protección debido a la *banda de precios*. Ésta se elimina al final del período de desgravación.

En realidad, no era de esperar un impacto muy significativo en Chile, considerando que el nivel de protección al productor agrícola, es ya bien reducido (excepto remolacha y en menor grado trigo), especialmente a partir del año 2000 aproximadamente. Chile tiene un arancel MFN uniforme de 6%, pero de hecho el arancel efectivo es cercano al 1.5%, debido al efecto de preferencias arancelarias en tratados ya vigentes, especialmente con MERCOSUR, pero también por los TLC con Canadá, México y otros. Los únicos rubros que tienen un tratamiento especial respecto a política comercial, son la producción de trigo y remolacha (para azúcar), relacionado a la existencia de *bandas de precios*, las que se eliminan al final del período de transición del TLC con EE.UU.

#### 5.4 Nicaragua

Como se mencionó arriba, el informe de Nicaragua no permite la desagregación aplicada a Colombia, Ecuador y Chile. Sin embargo, el informe presenta los resultados para tres escenarios; alto, bajo e intermedio respecto a desgravación, y presenta una estimación del efecto en ingreso real total. Como se indica en el Cuadro 4, el impacto potencial en el ingreso del hogar sería insignificante (el impacto mayor alcanza a una pérdida de 1.8%), atribuida principalmente a la disminución en la producción de granos básicos y productos y sub-productos de la ganadería menor. Proporcionalmente, la mayor pérdida se daría en el grupo de “Consolidado”.

Es relevante destacar, que en los estudios de Ecuador y Nicaragua se observa un impacto de cierta significación en el ingreso laboral. En ambos países se proyecta una caída en la demanda laboral por fincas comerciales (en Ecuador al final del período de transición) y en Nicaragua se concluye que generaría un aumento de emigración de algunos miembros del hogar, dando lugar a ingresos por remesas. También es pertinente destacar, que el modelo MEGARUM aplicado a Nicaragua, concluye que se generaría una reconversión rápida y de significación en la producción, desde cultivos tradicionales (cuyos precios bajan con el TLC) hacia a productos como el plátano, banano y café. Esto plantea una interrogante de gran interés y difícil de dilucidar.

Los consultores en los otros tres países, no incorporan en su análisis numérico una reconversión, debido a la dificultad de modelar este proceso en forma realista. Por ejemplo, en Chile que es el primer país que redujo sustantivamente la protección a su agricultura, desde el inicio de los noventa, el gobierno ha realizado un considerable esfuerzo en apoyar la reconversión de la AF, hacia productos con mercados más dinámicos (tales como frutas y otros), sin embargo con un avance muy lento e inferior a las expectativas. Esta situación se atribuye a que estos mercados más dinámicos, generalmente están sujetos a mayor riesgo de precios, exigen mayor inversión y a menudo prácticas de cultivos más exigentes en aspectos sanitarios, y en algunos rubros (no todos), en ausencia de asociatividad el pequeño productor enfrenta una barrera en el mercado debido al escaso volumen de su producción. Al mismo tiempo, a juicio de este autor, es muy probable que la simulación para Nicaragua sobreestime la magnitud y el impacto de la reconversión productiva. Sin embargo, es alentadora la información reciente desde Nicaragua que indica que, desde la firma del CAFTA, la AF esta involucrándose en forma

creciente en las exportaciones de frijol<sup>31</sup> y carne de vacuno; estos rubros se tornarían más rentables, con respecto a los granos básicos, una vez que los precios de estos últimos descieran asociado con la reducción de aranceles. O sea en varios años más.

En síntesis, el análisis empírico elaborado para cuatro países bajo este proyecto, sugiere que desde el punto de vista de su impacto en el ingreso real de los hogares, la situación de la AF en general, no sería afectada significativamente por el TLC con Estados Unidos. Y debe considerarse que para varios de los bienes que produce la AF, el acuerdo TLC permite un período de desgravación de muchos años, lo que facilitaría una reconversión gradual como asimismo la implementación de programas de compensación.

---

<sup>31</sup> En Nicaragua, un 90% de los productores que siembran frijol siembran menos de 3.5 hectáreas por año. Es una actividad esencialmente de pequeños productores. También es el caso de carne de res, en que el peso de pequeños productores es muy alto, sobre en la etapa de cría. Luego el dinamismo de las exportaciones en estos dos rubros refleja una respuesta significativa en la producción de la AF. (Información proporcionada por G. Delmelle)

## **6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Berthelon, Matías, Diana Kruger y Diana Saavedra**, (2006), “Distortions to Agricultural Incentives in Nicaragua”, World Bank, Agricultural Distortions Research Project, Washington DC, en imprenta.
- Delmelle, Guy** (2006), “Una Aproximación a los Posibles Impactos de la Apertura Comercial”, en “Estudio Nacional Nicaragua sobre Impactos de los TLC sobre la Agricultura Familiar y Políticas Compensatorias”, Proyecto FAO/BID, NITAPLAN, Managua, Septiembre 30, 2006.
- Echenique, Jorge** (2006), “Importancia de la Agricultura Familiar Campesina (AF) en América Latina y el Caribe”, Proyecto FAO/BID, Santiago, Diciembre 2006.
- Maldonado, Jorge H., Rocío del Pilar Moreno y Juan Xavier Varas** (2006), “Una Aproximación a los Posibles Impactos de la Apertura Comercial”, en Impactos de los TLC sobre la Agricultura Familiar y Políticas Compensatorias”, Proyecto FAO/BID, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes, Bogotá, Septiembre 2006.
- Melo, Oscar y Jimena López de Lerida** (2006), “Una Aproximación a los Posibles Impactos de la Apertura Comercial”, en Impactos de los TLC sobre la Agricultura Familiar y Políticas Compensatorias”, Proyecto FAO/BID, Depto. de Economía Agraria, Universidad Católica, Santiago, Diciembre 2006.
- Taylor, Edward, Antonio Yúñez Naude y Nancy Jesarum-Clements** (2007), “Does Agricultural Liberalization Reduce Rural Welfare in Less Developed Countries? The Case of Cafta”, Univ. of California, Davis.
- Valdés, Alberto** (2006), “Impacto de la Apertura Comercial sobre la Agricultura Familiar – Metodología”, Proyecto FAO/BID, Santiago, Marzo 2006.
- Wong, Sara** (2006), “Estimación del Impacto del Tratado de Libre Comercio con EE.UU. sobre la Agricultura Familiar en Ecuador”, Proyecto FAO/BID, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Guayaquil, Nov. 30, 2006.
- World Bank** (2005), “Beyond the City – the rural contribution to development”, de Ferranti, Perry, Foster, Lederman y Valdés, Washington DC.

## 7. ANEXO

### ■ CUADRO 1

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES POR SUB-SECTOR, 2000–2002 (%)

	EXP+ (Millones \$EE.UU.)	Cultivos y animales (%)	Pesquerías++ (%)	Silvicul-tura (%)	IMP+ (Millones \$EE.UU.)	Cultivos y animales (%)	Pesquerías++ (%)	Silvicul- tura (%)
<b>Sudamérica</b>								
Argentina	12,073	90.3	7.4	2.3	1,532	57.0	5.5	37.5
Bolivia	429	94.0	0.0	6.0	281	82.5	2.7	14.8
Brasil	19,188	83.4	1.4	15.2	4,950	76.1	6.3	17.6
Chile	7,091	47.3	27.5	25.3	1,524	80.6	4.0	15.5
Colombia	3,222	90.8	5.9	3.3	2,019	78.1	3.9	18.0
Ecuador	2,306	69.0	28.4	2.5	601	79.1	1.4	19.5
Paraguay	561	92.6	0.0	7.4	353	87.8	0.5	11.8
Perú	2,011	36.8	58.6	4.6	1,282	82.1	1.6	16.3
Uruguay	1,206	82.8	9.1	8.1	490	79.0	3.1	17.8
Venezuela	536	61.5	28.3	10.1	2,192	82.7	2.9	14.4
<b>Total Sudamérica</b>	<b>49,026</b>	<b>77.5</b>	<b>11.3</b>	<b>11.2</b>	<b>15,421</b>	<b>77.2</b>	<b>4.2</b>	<b>18.6</b>
<b>Centroamérica y México</b>								
Costa Rica	1,876	90.5	8.3	1.2	804	64.5	3.3	32.2
El Salvador	578	93.2	4.9	1.9	991	83.0	1.0	16.1
Guatemala	1,484	96.7	1.7	1.7	985	80.5	1.0	18.4
Honduras	751	84.1	9.7	6.2	577	85.1	2.7	12.2
México	9,140	89.6	7.9	2.5	13,826	81.0	1.2	17.8
Nicaragua	511	79.1	17.3	3.6	323	91.2	2.2	6.6
Panamá	554	56.5	41.8	1.7	499	83.6	2.4	14.0
<b>Total Centroamérica y México</b>	<b>15,019</b>	<b>88.6</b>	<b>9.0</b>	<b>2.4</b>	<b>18,179</b>	<b>80.9</b>	<b>1.4</b>	<b>17.8</b>
<b>Caribe</b>								
Cuba	900	90.3	9.7	0.0	949	89.4	4.5	6.1
Rep. Dominicana	597	99.7	0.2	0.1	954	72.6	6.0	21.4
Haití	27	84.9	15.0	0.1	382	94.7	1.8	3.5
Jamaica	269	96.6	3.4	0.0	546	74.2	7.6	18.3
Trinidad y Tobago	262	94.9	4.2	0.9	451	76.4	1.8	21.7
<b>Total Caribe</b>	<b>2,540</b>	<b>91.0</b>	<b>8.7</b>	<b>0.3</b>	<b>4,636</b>	<b>80.8</b>	<b>4.8</b>	<b>14.4</b>
<b>Latinoamérica y El Caribe (LAC)</b>	<b>66,575</b>	<b>80.5</b>	<b>10.7</b>	<b>8.8</b>	<b>38,190</b>	<b>79.3</b>	<b>3.0</b>	<b>17.7</b>

+ Los datos están deflactados por el índice de manufacturas elaborado por el Banco Mundial (1990=100).

++ Cifras para Pesquerías son para 2000-2001. Los sectores de Cultivos y Animales, y Pesquerías comprenden todos los productos primarios y procesados.

Fuente: Elaboración propia basados en datos de FAOSTAT, presentados en "Beyond the City: The Rural Contribution to Development" 2005, Banco Mundial.

▪ **CUADRO 2**

POSICIÓN NETA DE COMERCIO EN ALIMENTOS Y PRODUCTOS AGROPECUARIOS (EXCLUYE FORESTAL Y PESCA), PROMEDIO 2000–2002, (MILLONES DE \$ EE.UU.)

	Exportaciones e Importaciones de Alimentos				Total de Exportaciones e Importaciones Agrícolas			
	EX	IM	Balance Neto		EX	IM	Balance Neto	
			EX-IM	EX/IM			EX-IM	EX/IM
<b>Sudamérica</b>								
Argentina	5,437.4	224.7	5,212.7	24.2	10,900.0	872.9	10,027.1	12.5
Bolivia	124.8	113.4	11.3	1.1	403.3	232.0	171.3	1.7
Brasil	5,769.0	2,076.9	3,692.1	2.8	16,000.0	3,768.2	12,231.8	4.2
Chile	359.0	577.3	-218.3	0.6	3,351.4	1,228.4	2,123.0	2.7
Colombia	388.8	724.8	-336.0	0.5	2,925.6	1,577.5	1,348.1	1.9
Ecuador	71.9	189.8	-117.9	0.4	1,592.1	475.2	1,116.9	3.4
Paraguay	131.5	58.7	72.9	2.2	519.3	310.1	209.3	1.7
Perú	54.5	616.1	-561.5	0.1	739.4	1,052.8	-313.3	0.7
Uruguay	733.5	112.2	621.2	6.5	998.0	387.3	610.6	2.6
Venezuela	64.1	858.0	-793.9	0.1	329.6	1,813.5	-1,483.9	0.2
<b>Total Sudamérica</b>	<b>13,300.0</b>	<b>5,643.2</b>	<b>7,656.8</b>	<b>2.4</b>	<b>38,000.0</b>	<b>11,900.0</b>	<b>26,100.0</b>	<b>3.2</b>
<b>Centroamérica y México</b>								
Costa Rica	178.8	205.4	-26.6	0.9	1,698.2	518.5	1,179.6	3.3
El Salvador	136.9	374.2	-237.3	0.4	539.3	822.0	-282.7	0.7
Guatemala	346.2	384.5	-38.3	0.9	1,434.7	793.0	641.7	1.8
Honduras	51.4	216.6	-165.3	0.2	630.8	491.1	139.7	1.3
México	811.0	5,385.2	-4,574.2	0.2	8,191.1	11,200.0	-3,008.9	0.7
Nicaragua	152.0	146.9	5.1	1.0	404.4	294.2	110.2	1.4
Panamá	51.5	180.8	-129.4	0.3	313.0	417.3	-104.3	0.8
<b>Total Centroamérica y México</b>	<b>1,763.1</b>	<b>6,922.8</b>	<b>-5,159.6</b>	<b>0.3</b>	<b>13,300.0</b>	<b>14,700.0</b>	<b>-1,400.0</b>	<b>0.9</b>
<b>Caribe</b>								
Cuba	504.1	598.7	-94.5	0.8	812.8	848.2	-35.3	1.0
Rep. Dominicana	97.3	325.0	-227.7	0.3	595.0	691.9	-96.9	0.9
Haití	0.0	259.3	-259.3	0.0	23.2	362.0	-338.8	0.1
Jamaica	96.1	283.3	-187.1	0.3	260.2	404.8	-144.6	0.6
Trinidad y Tobago	82.6	163.5	-80.9	0.5	248.8	344.5	-95.7	0.7
<b>Total Caribe</b>	<b>847.0</b>	<b>2,125.6</b>	<b>-1,278.6</b>	<b>0.4</b>	<b>2,310.2</b>	<b>3,746.4</b>	<b>-1,436.2</b>	<b>0.6</b>
<i>Latinoamérica y El Caribe (LAC)</i>	15,900.0	14,700.0	1,200.0	1.1	53,600.0	30,300.0	23,300.0	1.8

+ Los datos están deflactados por el índice de manufacturas elaborado por el Banco Mundial (1990=100). Las cifras para Pesquerías son para 2000-2001. Asimismo las exportaciones agrícolas (Cultivos y Animales) comprenden todos los productos primarios y procesados.

**Fuente:** Elaboración propia basados en datos de FAOSTAT.

# PORTADA

# CAPITULO III

## CAPÍTULO III

### LECCIONES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR<sup>32</sup>

#### 1. INTRODUCCIÓN

Desde fines de la década de los ochenta, casi todos los países de América Latina y el Caribe, han emprendido procesos de reforma macroeconómica, donde la liberalización comercial ha tenido un rol preponderante. Esta, se acentuó durante la década de los noventa, con resultados bastante heterogéneos en términos de su impacto sobre la tasa de crecimiento de las economías, los impactos sobre la pobreza y la distribución del ingreso. En un estudio reciente (Ganuza et. al., 2004), se da cuenta de los procesos de liberalización de 16 países de América Latina y el Caribe<sup>33</sup>. Dicho estudio, concluye que la profundización en los procesos de liberalización comercial, ocurrida en estos países habría tenido impactos muy diferenciados, en términos de tasa de crecimiento económico, de la evolución de la tasa de pobreza y de cambios en los niveles de desigualdad de ingresos experimentados en las últimas dos décadas.

La heterogeneidad de efectos, sería producto de estructuras económicas y condiciones de partida distintas, grado de desarrollo de mercados de trabajo muy desiguales, así como un grado de desarrollo distinto de sus instituciones. Lo interesante de dicho estudio, es que documenta cómo la liberalización comercial, por si sola no garantiza crecimiento económico ni prosperidad. Al mismo tiempo, hace evidente que para que esta liberalización genere un crecimiento inclusivo, donde los sectores menos dinámicos de las economías de la región, puedan aprovechar las oportunidades que ella puede generar, se requiere de políticas internas y programas que tomen en cuenta la heterogeneidad estructural de estas economías. En la medida que la mezcla específica de servicios, programas e intervenciones debiera ser distinta según las características de cada segmento poblacional, es posible hablar de políticas diferenciadas.

La literatura internacional, reconoce que hay ganadores y perdedores en cualquier proceso de liberalización. De hecho, al menos en el corto plazo un segmento importante de quienes son

---

<sup>32</sup> Este capítulo ha sido desarrollado por Javier Escobal y complementado y ajustado por M. Rodríguez Fazzone, F. Soto Baquero y C. Falconi (editores de este trabajo). Adicionalmente contó con la revisión técnica de Martine Dirven y Julio. El autor agradece la colaboración de Denice Cavero.

<sup>33</sup> Los países estudiados son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

considerados pobres, puede ser vulnerable frente a los efectos de una apertura comercial. A la luz de esta evidencia, corroborada por otros estudios a nivel mundial como los de Winters et. al. (2004) y Anderson (2005) entre otros, es evidente que los procesos de profundización de la apertura comercial, requieren ser acompañados de políticas y programas de provisión de servicios públicos, que den un marco de igualdad de oportunidades para que el sector rural de América Latina, pueda también aprovechar las oportunidades comerciales que trae consigo la apertura comercial, se habla de políticas y programas dirigidos a enfrentar los impactos negativos de los segmentos poblacionales más vulnerables.

En el centro del debate sobre el impacto de los procesos recientes de liberalización comercial, desarrollados en el marco de la negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio, se encuentra la Agricultura Familiar de América Latina. Este segmento, representa por lo menos el 80% de aquellos dedicados a la agricultura en la región. Existe, sin lugar a dudas, la preocupación de que la AF, caracterizada por una base endeble de recursos y con acceso limitado a bienes y servicios públicos, puede ser afectada por la apertura comercial. Incluso, más allá de ser cierta o no esta vulnerabilidad de corto plazo, existe preocupación sobre la capacidad real de la AF de enfrentar la apertura comercial exitosamente, enganchándose en el dinamismo de mercado que la apertura comercial podría generar.

El Capítulo II de este estudio, resume la evidencia presentada por los análisis específicos hechos para Colombia, Chile, Ecuador y Nicaragua. El estudio indica que los impactos probables de los Tratados de Libre Comercio sobre la AF de cada uno de los países analizados son en promedio, muy pequeños. Dos elementos complementarios, permiten matizar este resultado. En primer lugar, se reconoce la gran heterogeneidad de quien pertenece al segmento de AF, por lo que el agregado podría esconder impactos diferenciados. En segundo lugar, si bien el impacto negativo de existir podría ser pequeño, los resultados hacen evidente que los impactos positivos son pequeños o nulos, por lo que este sector parece que no se beneficiaría del crecimiento que una apertura comercial podría generar.

En este contexto, es indispensable diseñar políticas y programas que enfrenten esta vulnerabilidad en al menos dos frentes. Por un lado, las políticas y programas deben reducir los impactos negativos que eventualmente podrían generar los TLC, especialmente en el segmento de AFS. En segundo lugar, estas políticas y programas, deben mejorar las oportunidades para que la AF pueda aprovechar los beneficios que estos procesos de liberalización comercial posiblemente generen. Estas políticas y programas, deberían adaptarse a la heterogeneidad de la AF, diferenciando aquellas intervenciones que son relevantes para la AFS; aquellas que son relevantes para la AFT; y aquellas que son más pertinentes para el segmento de AFC.

Se han impulsado diversos programas de apoyo al sector agropecuario y rural, en el contexto de los programas de ajuste y liberalización de mercados, que han sido llevados a cabo en la región. Existen programas explícitamente dirigidos a segmentos específicos de agricultores y proyectos que, aunque han tenido un objetivo distinto, han afectado a los hogares rurales que forman parte de la AF. Este estudio, presenta la evaluación de una muestra de estos programas de apoyo o compensación que se han venido implementando en seis países de la región (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Nicaragua). La evaluación se realizó bajo una metodología común, que permite extraer lecciones sobre cómo mejorar las intervenciones dirigidas a los distintos segmentos de la AF, en un escenario de apertura comercial, como el que actualmente existe.

El contraste entre estos programas, permite sugerir que hay espacio para diseñar políticas y programas coordinados, que enfrenten la potencial vulnerabilidad de la AF, de cara a los TLC y la doten de las capacidades mínimas necesarias para que puedan aprovechar las oportunidades comerciales que la profundización de la liberalización comercial promete.

Este capítulo consta de cinco secciones, además de esta introducción. En la Sección 2, se describe el marco conceptual y metodológico que los distintos estudios encomendados, han asumido al momento de evaluar los impactos que los programas estudiados han tenido sobre la AF. En la Sección 3, se describen de manera resumida las características básicas de los programas elegidos como estudios de caso,

mostrando que ellos pueden ser agrupados de manera distinta, según el tipo de intervención y estructura de incentivos que generan. Luego, en la Sección 4 se resumen las buenas y malas prácticas identificadas por los autores de los casos estudiados, indicando sus potenciales y limitaciones como instrumentos de apoyo a la AF. Por su parte, en la Sección 5 se evalúan de manera comparativa los instrumentos que forman parte de los programas estudiados y se identifican los instrumentos más eficientes para compensar los impactos de la liberalización comercial sobre la AF y los instrumentos más idóneos para potenciar a este sector, de cara a procesos de intensificación de la apertura comercial. Finalmente, la Sección 6 esboza las principales lecciones aprendidas y plantea posibles lineamientos estratégicos para el fortalecimiento de los programas y políticas de apoyo a la AF en contextos de apertura.

## **2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO**

Con el objetivo de evaluar los distintos programas que se vienen ejecutando en América Latina y el Caribe y que inciden en el bienestar de la AF, se optó por identificar una muestra de países de la región cuyas características y escalas, fuesen lo suficientemente diversas como para caracterizar la gran heterogeneidad existente. Los países escogidos para desarrollar este componente fueron Brasil, Colombia, Chile, México y Nicaragua. La muestra de países escogida, representa más del 60% del comercio de importación y exportación de productos agrícolas que genera la región. La muestra, incluye países que son exportadores netos de alimentos y de productos agrícolas (Brasil); exportadores netos de productos agrícolas pero importadores netos de alimentos (Chile, Colombia, Ecuador) y finalmente, importadores netos de alimentos y productos agrícolas (México y, hasta cierto punto, Nicaragua). En todos estos países, la AF es la forma de producción predominante, representando en todos los casos más del 85% de las explotaciones agropecuarias. En todos ellos, la AF convive con una agricultura empresarial, cuya importancia en términos de hectáreas, es bastante heterogénea (relativamente importante en el caso de Chile, Brasil y de menor importancia relativa en los demás países analizados).

Las diferentes maneras en que estas economías se articulan a los mercados internacionales y la heterogeneidad estructural que muestran los segmentos de la Agricultura Familiar, se traducen en que las políticas de apertura pueden tener impactos muy diferenciados entre los distintos tipos de productores agropecuarios.

La idea central fue contrastar en cada país, al menos dos Programas que manejen estrategias de intervención diferenciadas o que tengan distintos grados de flexibilidad, en el uso de los recursos que son transferidos a los sectores de AF. Mientras los Programas que se estudien, manejen opciones de intervención distintas, el estudio podrá ofrecer evidencia de hasta qué punto cada tipo de intervención, incrementa las capacidades de la Agricultura Familiar en su vinculación con los mercados.

A partir de estos criterios, se seleccionaron 15 Programas en seis países de la región. El Cuadro 1 muestra los nombres, acrónimos y una síntesis del ámbito de cada programa. En la siguiente sección, se caracterizan los elementos más importantes de cada programa; mientras que el Anexo 1, se presenta también de manera resumida una breve descripción de cada uno de los programas estudiados.

▪ **CUADRO 1**  
PROGRAMAS QUE FUERON EVALUADOS

País	Programa	Acrónimo	Descripción
<b>Brasil</b>	Programa Nacional de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar	PRONAF	Programa de apoyo y fortalecimiento a la agricultura familiar.
	Bolsa Familia		Transferencias monetarias condicionadas
	Aposentadoría Rural		Pensión asistencial y provisional para la población rural
<b>Chile</b>	Bono Ganadero	BOGAN	Financiamiento parcial no reembolsable para inversión en equipamiento, infraestructura y mejoramiento del ganado
	Programa de Empleo con Apoyo Fiscal		Programa de apoyo a la reinserción laboral, generación de empleo y subsidios para la contratación
	Chile Solidario		Transferencias monetarias condicionadas
<b>Colombia</b>	Programa de Financiamiento para el Sector Agropecuario	FINAGRO	Fomento y acceso a crédito agropecuario
	Programa de Apoyo a la Microempresa Rural	PADEMÉR	Fomento a la generación, desarrollo y consolidación de las microempresas rurales
	Familias en Acción	FA	Transferencias monetarias condicionadas
<b>Ecuador</b>	Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios	PROMSA	Financiamiento no reembolsable destinado a promover la productividad del agro
	Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local	PROLOCAL	Financiamiento no reembolsable para el fortalecimiento de estructuras sociales y productivas a nivel local
<b>México</b>	Programa de Apoyos Directos al Campo	PROCAMPO	Transferencias monetarias a sectores potencialmente sensibles a la apertura comercial
	Programa de Desarrollo Rural	PDR	Financiamiento parcial no reembolsable para el fortalecimiento de organizaciones en unidades de producción rural
<b>Nicaragua</b>	Plan Nacional Libra por Libra	PNLL	Financiamiento parcial no reembolsable para la adquisición de semillas y asistencia técnica
	Red de Protección Social	RPS	Transferencia Monetaria Condicionada

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

El análisis realizado por los consultores contratados, ha sido evaluar el desempeño y los efectos que han tenido estos programas sobre la AF, buscando identificar en qué medida cada uno de estos programas podría convertirse en un instrumento efectivo de apoyo y compensación de cara a la apertura comercial. A manera de hipótesis de partida, se planteó que las transferencias monetarias de uso flexible, como la que otorgan algunos de estos programas, brindarían más opciones de uso productivo a la AF y, en consecuencia, podrían constituirse en mejores opciones para reducir la vulnerabilidad de la AF y mejorar sus oportunidades de reconversión productiva (a diferencia de los programas dirigidos a productos específicos). Este elemento de flexibilidad, junto con otras innovaciones institucionales que se pudieran identificar, podría constituirse en elementos centrales de una nueva generación de Programas Focalizados en la AF.

La justificación de analizar el conjunto de programas que afectan a la AF y no sólo aquellos programas dirigidos específicamente a enfrentar las restricciones que enfrenta el productor agropecuario

de cara la apertura, está asociada a la visión integral por la que apuesta el Proyecto. Por un lado, el Proyecto reconoce que se deben utilizar criterios que permitan captar la dinámica al interior de la AF, que se ha caracterizado por una doble movilidad:

- (i) Descendente: tendencia hacia la asalarización, cuando la capacidad reproductiva no funciona.
- (ii) Ascendente: tendencia hacia la empresarización

Al mismo tiempo, se establece que la unidad de análisis será el hogar de la AF, considerando el ingreso de todos los componentes de la familia. Esto es, ingreso proveniente de las actividades agrícolas y no agrícolas, pensiones, subsidios, remesas, etc. En este contexto, los impactos de la apertura afectan al hogar ligado a la AF, no sólo en su estrategia agrícola sino en el conjunto de estrategias de generación de ingresos que tiene. Al mismo tiempo, se hace un reconocimiento de la AF tanto en su rol productor como consumidor. Así, los miembros del hogar deben decidir cómo asignar el uso del tiempo (trabajo, educación, ocio), de acuerdo a la estructura de activos que poseen, la base de recursos naturales a su disposición y el acceso a los bienes y servicios públicos.

Entonces, el objetivo es entender cómo los Programas dirigidos a este segmento de hogares, pueden permitirles reducir su vulnerabilidad y potenciar sus oportunidades de mercado. Una mirada restrictiva a programas de compensación agrícola, dejaría pasar la oportunidad de evaluar cómo la AF puede potenciar la base de recursos a su disposición, para generar una estrategia que en algunos casos podría ser agrícola pero que en otros no lo es.

La evaluación del impacto de los programas seleccionados sobre la AF, ha combinado métodos cuantitativos y cualitativos. Al mismo tiempo, combinó fuentes secundarias de información (sistematización de la documentación existente), con fuentes primarias (a partir de entrevistas semi-estructuradas con personal clave del proyecto y reuniones tipo Grupos Focales) y con un conjunto de expertos locales que puedan dar una visión complementaria sobre cómo operan éstos programas y cómo las estrategias productivas de la AF han sido afectadas por estas intervenciones.

El estudio contempló tres etapas:

- (i) El estudio del material publicado sobre las características de los programas a ser evaluados y el impacto que habrían tenido sobre la AF.
- (ii) La elaboración de un conjunto de Cuadros cuantitativos como cualitativos estandarizados (comunes a todos los países) que permitieran caracterizar los programas de compensación y apoyo a la AF
- (iii) La triangulación de información a partir de entrevistas semi-estructuradas o grupos focales.

En lo posible, la comparación a nivel cuantitativo de los programas que se han estudiado debería dar cuenta de los siguientes aspectos:

- (i) Capacidad de identificar a la población objetivo.
- (ii) Cuán progresivas o regresivas son las transferencias realizadas.
- (iii) La cobertura del programa respecto a la población pobre y respecto al universo de AF del país, es decir la escala presupuestal del proyecto.
- (iv) La escala presupuestal del proyecto.

- (v) El costo, es decir la efectividad de la transferencia realizada.
- (vi) La importancia de la transferencia en el ingreso del beneficiario.

A pesar del esfuerzo realizado por cada uno de los consultores, no ha sido posible obtener estos indicadores para todos y cada uno de los programas. Las diferentes maneras de evaluar los proyectos y la falta de transparencia de algunos, impide que estos indicadores de gestión sean rápidamente accesibles. En algunos casos la información proporcionada por los consultores, ha sido complementada por el autor de este informe con información secundaria publicada, entrevistas a ex-funcionarios de los proyectos y a evaluadores de los mismos.

La evaluación realizada aquí, combina elementos de una evaluación de gestión con elementos de evaluación de impacto, para aquellos proyectos que han realizado esfuerzos en ese sentido. Las entrevistas a funcionarios claves y a personajes de la sociedad civil ligados al sector de AF, han buscado evitar evaluaciones “auto complacientes”, privilegiando en cambio un entendimiento de la estructura de incentivos que subyace a la intervención. Un análisis de este tipo, permitirá responder a preguntas cómo:

- *¿Por qué el proyecto realiza su focalización de la manera que lo hace?*
- *¿Qué cambios de comportamiento induce el proyecto en los productores?*
- *¿Existen estructuras perversas de incentivos que limitan la eficacia del proyecto y afectan la capacidad de monitoreo y evaluación?*

Se espera que respondiendo a este tipo de preguntas, se podrá avanzar en sugerir lineamientos estratégicos que mejoren la eficacia y eficiencia de los proyectos que afecten a la AF de América Latina.

Es importante resaltar, que los programas que a continuación se evalúan cubren sólo una parte de la gran variedad de programas que existen en la región. Otros programas de fomento productivo focalizado, ligados por ejemplo a la provisión de servicios de sanidad animal y vegetal; o programas masivos de titulación de tierras; programas de caminos rurales o de electrificación rural, no han sido considerados explícitamente. Sin embargo, un número importante de conclusiones que se hacen a partir de los estudios de casos pueden ser pertinentes a estos programas.

### **3. PRINCIPALES PROGRAMAS DE COMPENSACIÓN Y APOYO A LA AGRICULTURA FAMILIAR**

#### **3.1 Tipos de Programas**

En los últimos años, ha cobrado mayor fuerza la implementación de políticas de apoyo destinadas a proteger a la población rural que pertenece al segmento de la AF, frente a la falta de recursos para subsistir. Más recientemente, con los procesos de liberalización, estos programas también han sido destinados a compensar a los sectores menos favorecidos en las relaciones comerciales internacionales.

Revisando la experiencia latinoamericana, se pueden identificar dos tipos de políticas de apoyo que involucran en sus líneas de acción, a uno o más de los segmentos de la AF. La primera de ellas, vinculada explícitamente con los productores agropecuarios, a través de programas de apoyo específico al sector y la segunda, vinculada de manera indirecta, a través de lineamientos de políticas de corte social y alivio de la pobreza, al contemplar dentro de su población objetivo a la población rural, de la cual la AF forma parte.

A nivel de cada uno de los países, estos programas varían en cuanto a objetivos centrales y la interdependencia de los mismos, aunque es posible identificar características comunes entre programas

y rasgos distintivos a través de indicadores, como el destino de los recursos, tipos de las transferencias y las condicionalidades para los beneficiarios.

En el caso de políticas de apoyo dirigidas explícitamente a la agricultura, de acuerdo al tipo de transferencia, se pueden clasificar en tres grupos:

- (i) Subsidios monetarios para la producción: ejecutados a través de transferencias monetarias directas como es el caso de PROCAMPO (México), o mediante instrumentos destinados a co-financiar recursos no reembolsables, la inversión en insumos y tecnología, como el caso de BOGAN (Chile), y PLL (Nicaragua).
- (ii) Programas de fomento y acceso a créditos, destinados a financiar la producción, comercialización e infraestructura agropecuaria. Este es el caso de FINAGRO (Colombia), PRONAF (Brasil) y la línea de crédito de PADEMÉR (Colombia).
- (iii) Transferencias no monetarias como el caso de PROMSA (Ecuador) y uno de los componentes de PADEMÉR (Colombia), a través de los cuales se proporcionan fondos para inversión en capital humano.

De otro lado, en los programas de asistencia social se distinguen dos tipos de políticas:

- (i) Los programas de transferencias condicionadas (PTC), que es el caso más generalizado a nivel de los países latinoamericanos, siendo el caso de Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia) y Red de Protección Social (Nicaragua). Chile Solidario tiene un esquema innovador que incorpora en su primera fase las transferencias monetarias condicionadas.
- (ii) Los programas destinados a la promoción del desarrollo local focalizado y la inversión a nivel de comunidades o parroquias, como es el caso de PROLOCAL (Ecuador) y PDR en zonas rurales de México.

### **3.1.1 Políticas de Apoyo al Sector Agropecuario**

El primer grupo de programas o políticas de apoyo al sector agropecuario se encuentran aquellos que destinan fondos para incrementar la productividad agropecuaria, enmarcados en un esquema de cofinanciamiento, en el cual el productor debe asumir parte de los costos involucrados en la inversión realizada. Sobre estas experiencias, destacan el Programa Nacional Libra por Libra (Nicaragua) y el Bono Ganadero (Chile). Estos programas, operan a través de la entrega de cupones que representan un financiamiento parcial para la adquisición de insumos de calidad o alta tecnología, con la finalidad de facilitar al productor la posibilidad de potenciar sus recursos y mejorar su productividad, a través del uso de tecnología. En el caso del PLL, los fondos a financiar deben destinarse a la adquisición de semillas mejoradas, mientras que en el caso del bono ganadero, estos fondos financian la adquisición de equipamiento o infraestructura agropecuaria y compra de animales de mejor calidad genética.

Entre los programas de fomento y acceso a crédito, generalmente existen múltiples líneas de crédito destinadas a inversión en maquinaria o capital de trabajo, y no requiere necesariamente el aporte de los beneficiarios, a diferencia de los esquemas que requieren el cofinanciamiento de los productores. Destaca la experiencia de PRONAF (Brasil), al presentar un esquema focalizado explícitamente sobre los hogares pertenecientes al segmento de la agricultura familiar (AF) y FINAGRO (Colombia), que tiene múltiples líneas de crédito, entre las cuales la ofrecida para pequeños productores ha logrado concentrar una proporción importante de la población asociada a la Agricultura Familiar.

En segundo lugar tenemos los subsidios monetarios para la producción. Entre las experiencias latinoamericanas sobre políticas de apoyo al agro basadas en subsidios monetarios, la experiencia de PROCAMPO (México) se muestra como un caso singular respecto del resto de los programas, al ser parte de las políticas de compensación dirigidas a productores de sectores potencialmente perdedores ante la apertura comercial, con el objetivo de reducir su vulnerabilidad frente al mercado externo. Además, dicho programa es singular por presentar un esquema de transferencias monetarias directas no condicionadas y montos asignados flexibles, en cuanto al uso de los recursos transferidos. Esta última característica, es generalmente una condición inherente a la transferencia de recursos en la mayoría de los programas dirigidos al sector agropecuario, en los cuales el destino del monto entregado al productor, está predefinido para un fin específico, como la adquisición de insumos o la inversión en capital de trabajo, entre otras.

Finalmente, dentro del tercer grupo de políticas, cabe señalar la experiencia de los programas de transferencias no monetarias vinculadas con el sector agropecuario. Este esquema de política, se sustenta en el aporte sobre el desarrollo de capacidades y capital humano, dentro del cual la transferencia de tecnología a los productores juega un rol importante. PROMSA (Ecuador) y PADEMÉR (Colombia), son programas destinados a mejorar las capacidades y a la generación de tecnología de investigación, entre los cuales PROMSA, focaliza los recursos entre los productores identificados con alto potencial productivo, que además destinen su producción al mercado; en tanto que PADEMÉR, se focaliza en las microempresas rurales fomentando su creación y desarrollo, a través de la prestación de servicios como asistencia técnica, capacitación en gestión empresarial, etc.

### **3.1.2 Políticas Sociales de Apoyo a la Población Rural en América Latina**

Los programas de corte social apuntan al alivio de la pobreza en sus distintas dimensiones, siendo importante el efecto sobre los pequeños productores agropecuarios, concentrados en zonas rurales y marginadas, que constituyen una proporción importante entre sus potenciales beneficiarios.

En los últimos años, la política de mayor aplicación para aliviar los problemas de pobreza en los países latinoamericanos, ha sido implementar programas de transferencias condicionadas (PTC). Entre las experiencias latinoamericanas de PTC, destacan Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia), Red de Protección Social (Nicaragua), cuyas líneas de acción se sustentan sobre dos componentes educación y salud (o nutrición).

El componente educación, consiste en una transferencia monetaria a las familias que cumplan con matricular a los menores en edad escolar en algún centro educativo y que cumplan con la asistencia escolar. En el caso de Colombia, el pago es variable entre los niños que cursan primaria y secundaria, mientras que en el caso de Nicaragua, tienen adicionalmente un pago para los gastos de mochila escolar y un incentivo adicional a los maestros y escuela. En Colombia y Nicaragua, la familia recibe un monto de transferencia por cada niño enviado a la escuela, en cambio en Brasil sólo se asigna transferencias hasta 3 niños como máximo.

Por otro lado el componente de salud (nutrición), es dirigido a familias con ingresos menores a niveles mínimos. En el caso de Brasil, toman como referencia un ingreso per cápita menor a US\$ 21.5. Al igual que en educación, la recepción de la transferencia es siempre condicionada al logro de algunas metas de condiciones de salud y cuidado nutricional para garantizar un nivel adecuado, así como la prevención de enfermedades entre los hogares pobres.

Se destaca el esquema innovador realizado en Chile, a través del programa Chile Solidario. Este programa, a diferencia de los anteriores, incorpora un esquema de trabajo personalizado como su componente principal, donde el trabajo directo y soporte sicosocial a las familias beneficiarias les

permite ajustar las condicionalidades en función de las carencias y necesidades particulares de cada una de ellas.

Si bien en todos los casos mencionados, la entrega del beneficio está condicionada al cumplimiento de alguna meta o compromiso por parte de los beneficiarios, el caso de Chile Solidario se distingue de los demás, al tener condicionalidades asociadas a compromisos ajustables contraídos de acuerdo a la situación particular de cada familia. Como se mencionó anteriormente, el condicionamiento en el caso de Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia) y Red de Protección Social (Nicaragua), está vinculado a salud y educación, las cuales presentan características bastante homogéneas.

### **3.2 Programas observados en los Estudios Nacionales: Resumen de las principales lecciones**

Los Cuadros 2 y 3, muestran el conjunto de los proyectos que los distintos estudios nacionales han evaluado. A continuación, se presenta una breve síntesis de aquellos aspectos que los consultores nacionales han destacado en cada uno de los programas analizados.

#### **3.2.1 Brasil**

La experiencia de los programas presentados en el caso brasileño, permite recoger lecciones tanto para los programas de fomento productivo como para los programas de apoyo social. Los autores presentan tres programas que benefician, dentro de su población objetivo, a la AF en Brasil; PRONAF, Bolsa Familia y Pensión Rural. El primero de ellos, es un programa de acceso a crédito, y los dos restantes son programas de transferencias monetarias.

Si bien el estudio destaca la importancia del apoyo ejercido en conjunto, por los programas mencionados en la superación de la pobreza del país, también reconoce y plantea algunos aspectos sobre la experiencia de estos, que deberían ser tomados en cuenta para la evaluación e implementación de programas de apoyo para la AF. El estudio señala enfáticamente, respecto a los programas de acceso a crédito rural, que implementados aisladamente no propician condiciones necesarias para el fortalecimiento de la AF. En este sentido, se señala que también deberían ser considerados instrumentos para elevar los niveles de productividad, de promoción para la inserción en los mercados y programas que permitan el acceso a la tierra.

En cuanto al PRONAF, el estudio reconoce que pese a ser un programa constituido, a través de la incorporación de instrumentos de capacitación y provisión de infraestructura agraria, ha terminado funcionando como un programa exclusivo de crédito rural para la AF. En este caso, el estudio señala que las altas tasas de morosidad, la falta de programas complementarios de capacitación, la ausencia de asistencia técnica a los beneficiarios de los créditos y distorsiones en la categorización de beneficiarios para la asignación de recursos, han convertido este programa en uno de transferencia de rentas en lugar de ser un programa financiero, sin lograr impactos importantes sobre el cambio tecnológico de los beneficiarios.

Por su parte, programas de apoyo como Bolsa Familia, son considerados de gran importancia para el soporte de familias pobres, puesto que han demostrado otorgar estabilidad ayudando en que algunas superen su condición de pobreza. Si bien son reconocidos los efectos positivos de las condicionalidades para otorgar los beneficios monetarios, también ha sido reconocida la necesidad de mejorar los sistemas de monitoreo que luego de la unificación de padrones de beneficiarios de los programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentacao y Auxilio Gas, pudieran generar fallas en la identificación de las familias.

Por otro lado, el mecanismo de apoyo a través del Programa de Pensión Rural, es también reconocido por tener impactos positivos sobre la renta de las familias pobres y disminuir los niveles de

pobreza de la población anciana en éste ámbito. El programa es importante porque representa un derecho para la población elegible, sin embargo es restrictivo para el resto de los miembros de las familias rurales. Un aspecto importante recogido por el estudio, es que este tipo de programas podrían ser relevantes en beneficiarios de edad avanzada porque permiten asegurar un ingreso sin tener que lograr cambios tecnológicos, que previsiblemente no sean fáciles de lograr. Respecto al mecanismo de financiamiento de los fondos, es interesante mantener un esquema mixto, donde existe contribución obligatoria y contribución facultativa. El reto aquí, sería lograr que los beneficiarios que contribuyen obligatoriamente, no se desincentiven de aportar, puesto que la operatividad del programa les permite recibir beneficios sin realizar aportes.

La conclusión más importante del estudio de Brasil, es la necesidad de distinguir entre dos tipos de público objetivo para la implementación de programas de apoyo a la AF. La AFC en un primer grupo y en un segundo, la AFT y la AFS. El estudio reconoce que posiblemente la AFC requiera programas de fomento productivo que le ayuden a mejorar su nivel tecnológico e insertarse en los mercados, resultando importante además la provisión de infraestructura y capacitación. En cambio, la AFT y AFS, requerirían principalmente transferencias de rentas o subsidios que los ayuden a consolidarse. En este contexto, no resultaría relevante el apoyo en programas de acceso crediticio para la AFT o la AFS, a menos que se estuviera dispuesto a mantener un fondo de cartera perdida; siendo, por el contrario, relevante el aporte de programas de transferencias monetarias como Bolsa Familia y Pensión Rural.

Otra conclusión importante del estudio brasileño, se refiere a los criterios de focalización, donde señala que es posible obtener mejores resultados si se consideran varios criterios y no sólo se toma en cuenta el nivel de ingresos, dado que este es complicado de verificar y de evaluar. A partir de la experiencia de Brasil, se menciona que los esquemas de focalización en dos etapas han dado interesantes resultados. Del mismo modo, destaca la importancia de presentar mayor claridad y precisión en los condicionamientos, puesto que ello podría facilitar la focalización (especialmente cuando se trata del criterio de autoselección).

Finalmente, el estudio de los programas en Brasil hace evidente que existe necesidad de mejorar los resultados operativos de los programas, estableciendo mecanismos de evaluación y monitoreo continuo, incorporando flexibilidad en los parámetros de focalización así como sobre otros parámetros del programa.

### **3.2.2 Colombia**

En el caso colombiano, los autores resaltan la enorme heterogeneidad de la AF en este país, lo que haría imposible encontrar un esquema único de apoyo que beneficie al universo de hogares asociados a la AF. Entre las principales líneas de acción de los programas de apoyo a la AF en Colombia, los autores señalan como las más importantes aquellas dirigidas a:

- (i) Inversión y financiamiento.
- (ii) Comercialización y mercados.
- (iii) Investigación y desarrollo tecnológico.
- (iv) Desarrollo rural.
- (v) Programas de política social.

Dentro de estas líneas estratégicas, los autores seleccionan como programas importantes para la discusión de experiencias a FINAGRO, PADEMÉR y Familias en Acción. Las dos primeras intervenciones, consideran instrumentos de inversión y financiamiento, y la última constituye un programa de política social; Programa de Transferencias Condicionadas.

El estudio de Colombia destaca la importancia del acceso a servicios financieros, como una estrategia que otorga oportunidades para mejorar las tecnologías, pudiendo ser clave en la diversificación de actividades generadoras de ingresos en el sector rural. Al señalar que las oportunidades de generar ingresos requieren generalmente de ciertos niveles de inversión inicial, establecen la necesidad de contar con programas de fomento productivo basados en acceso a crédito. Otro punto importante que el informe destaca, es que este tipo de intervención ayuda también a enfrentar riesgos asociados a la amenaza de shocks negativos, permitiendo mejorar la asignación de recursos intertemporales. Sin embargo, al igual que en Brasil, señalan que estos programas deben ser complementados con instrumentos no financieros (como capacitación y asistencia técnica), para lograr constituirse en una alternativa importante para las zonas rurales del país.

En este contexto, programas como PADEMÉR son señalados como una experiencia positiva para el fomento al desarrollo en zonas rurales. La importancia de este programa es resultado de la estrategia de ofrecer complementariamente servicios financieros y servicios no financieros (como acceso a servicios de asistencia técnica). En particular, la experiencia favorable ha sido el uso de operadores locales como intermediarios financieros y el uso de tecnologías innovadoras para las garantías colectivas y solidarias, tomando ventaja del capital social y de las redes comunitarias existentes en zonas rurales. PADEMÉR, es un programa orientado a productores y microempresarios rurales, cuyos requerimientos responden a la necesidad de superar etapas de desarrollo intermedias en las que se encuentran limitados (niveles de producción, comercialización u organización empresarial). Esta característica, permite identificar a este programa como el que mejor calza sobre las necesidades productivas de la AF, respecto de los demás programas en Colombia.

Respecto al crédito FINAGRO, pese a ser un programa financiero importante para Colombia en general, señalan que no alcanza a satisfacer las necesidades financieras de la AF. Esto se debe en parte, a que los objetivos propios de este fondo están orientados hacia actividades con capacidad productiva y tecnología razonable que les permita ser elegibles, incluso sobre criterios tradicionalmente exigidos por el sistema financiero formal. Es claro que muchos de los productores asociados a la AF, no alcanzan a cubrir estos criterios de elegibilidad, por lo tanto se les hace imposible acceder a servicios financieros formales. Esta experiencia, demuestra la necesidad de una mayor flexibilidad e innovación en tecnologías de crédito, para la implementación de programas de asistencia financiera formal dirigidas a la AF.

El estudio hace notar que se requiere una reformulación de las estrategias de FINAGRO, y la acción coordinada de los dos programas en ejecución, donde la alianza entre PADEMÉR y FINAGRO, podría ser un paso acertado para mejorar la cobertura en la prestación de servicios de micro crédito, buscando la modernización de las unidades productivas y adaptación a sistemas más competitivos. PADEMÉR aún mantiene la estructura de un programa piloto.

En el caso del programa de transferencias condicionadas Familias en Acción, se reconoce que dicho programa beneficia a los hogares asociados a la AF, al tener dentro de su población objetivo, a los hogares vulnerables (básicamente el segmento de la AFS). En cuanto a sus estrategias de acción social, este programa se muestra importante puesto que se enfoca en mejorar las capacidades de los hogares más pobres, a través del fortalecimiento del capital humano. Su participación es relevante dado que se ha reconocido el déficit de capital humano (bajo nivel educativo), en hogares vulnerables, dentro de los cuales el valor medio de la mano de obra de la AFS, resulta muy bajo comparado con los demás grupos de la AF. Finalmente, el estudio reconoce que este programa de transferencias condicionadas, ha logrado un aporte importante sobre la mejora en la demanda alimenticia, resultado de las transferencias monetarias recibidas. Asimismo, señalan que es posible que el condicionamiento haya influido sobre la mejora en los niveles de asistencia escolar y del fortalecimiento de la imagen y participación de la mujer dentro del hogar.

### **3.2.3 Chile**

En el caso Chileno, un aspecto importante recogido a través de la experiencia de programas sociales, a diferencia de los programas de carácter productivo, es que los impactos ocurren a nivel de la familia y no sólo a nivel del productor de AF. Es posible que los programas productivos no consideren la situación global de los hogares (es decir a todos los miembros del hogar) sino sólo al productor individual. La experiencia permite señalar que es importante considerar en la estrategia de apoyo a todos los miembros del hogar puesto que con ello existe mayor probabilidad de maximizar el bienestar de los individuos sin obligarlos a permanecer como agricultores.

Por otro lado, el estudio hace evidente que el esquema de funcionamiento del programa Chile Solidario, resulta interesante para el diseño de nuevos programas de apoyo. Su estrategia innovadora cuenta con un diseño integral y flexible para la generación de soluciones a las múltiples situaciones de los hogares, operando a través de un guía orientador (Apoyos Familiares) que trabaja cercanamente con los hogares beneficiarios.

Esta estrategia, va en línea con la idea de que las soluciones más efectivas son aquellas que surgen desde las necesidades de los mismos beneficiarios, contrariamente a lo que ocurre con las soluciones impuestas. Asimismo, el esquema flexible permite lidiar con la gran heterogeneidad de los hogares asociados a la AF, en la cual es relevante implementar múltiples soluciones.

En el caso de la experiencia recogida desde los programas de empleo implementados (se implementaron programas de empleo directo y programas de empleo indirecto), la experiencia Chilena muestra que los programas de empleo indirecto, como los programas de auto emprendimiento, son importantes por estar dirigidos a potenciar los recursos disponibles de los miembros del hogar, fomentando el desarrollo de capacidades. Esta estrategia resulta trascendental para lograr oportunidades dentro y fuera de la unidad agropecuaria y permite generar un segundo ingreso en el hogar (esta es una herramienta importante puesto que opera como seguro para hogares pobres). Los resultados más importantes, se han dado en la participación de las mujeres<sup>34</sup> y los jóvenes. Del mismo modo, el auto emprendimiento podría representar una posibilidad para la mano de obra disponible en zonas rurales que por algún déficit de capital humano o factores culturales, no pueden competir con zonas urbanas.

En el caso del programa de fomento productivo BOGAN, el estudio de la experiencia chilena considera sumamente importante mejorar los resultados obtenidos partiendo de una clara definición de la población beneficiaria y de los objetivos del programa, junto con una mayor supervisión de la labor de los operadores. Un aspecto importante en el caso de programas de fomento productivo señalado por los autores, es la necesidad de complementar dichos programas para lograr potenciar sus logros a nivel de hogares.

Así, en un escenario de apertura a los TLC, los autores destacan que programas integrales como Chile Solidario, podrían ser de gran utilidad para enfrentar potenciales efectos negativos, especialmente sobre el segmento de la AFS. Por otro lado, destaca la importancia de los instrumentos del programa de empleo y autoemprendimiento, que podrían permitir aprovechar oportunidades fuera de los sistemas productivos, en contextos en que se logren abrir oportunidades en otros sectores generadores de empleo, distintos al agrícola. Finalmente, los programas de fomento productivo, podrían constituir una vía para incrementar el potencial de los productores hasta adaptarse mejor al nuevo escenario de apertura.

El estudio de los programas en el caso chileno, hace evidente que la principal lección, es la necesidad de mantener el principio de integralidad en el diseño e implementación de los programas. Destaca la idea de que la obtención de impactos de mayor permanencia en el tiempo necesita de programas integrales y no de programas aislados. Esto, va en línea con la idea de que el trabajo independiente de distintos programas y la falta de coordinación entre ellos podrían estar generando

---

<sup>34</sup> El autor señala por ejemplo que estos programas resultan útiles para las mujeres, puesto que permiten compatibilizar sus responsabilidades en el hogar con las gestiones para generar ingresos adicionales.

duplicidades e ineficiencias en la asignación global de los recursos, sin alcanzar los resultados esperados.

### **3.2.4 Ecuador**

En el caso de los programas estudiados en Ecuador, se plantea que los más eficientes para apoyar a la AF, deben mantener un esquema de servicios de respuesta a la demanda y de provisión competitiva (diversos operadores) en los cuales además, es importante la participación privada. Esto garantizaría que la ejecución de los programas, esté dirigida a resolver los problemas y necesidades de la AF. Adicionalmente, se plantea la importancia de esquemas de cofinanciamiento en la provisión de servicios y mecanismos que vinculen las organizaciones de base, a través de la firma de convenios y seguros. Junto a esto, es importante la transparencia de los procesos ejecutados.

El planteamiento de lecciones, desde la implementación de programas de apoyo, parte de la idea de que los instrumentos deben estar dirigidos a generar capacidades en los productores, con el objetivo de prepararlos para enfrentar los retos de la competencia y aprovechar las oportunidades que pudieran generarse con los TLC. Dentro de este contexto, el estudio del caso ecuatoriano plantea la necesidad de implementar programas financieros, de comercialización, creación de activos y generación de capacidades locales. Los casos estudiados en Ecuador; PROLOCAL y PROMSA, son dos programas de desarrollo rural. El primero de ellos dirigido a estratos rurales pobres y el segundo a productores con potencial de producción y mercado.

Entre las principales lecciones recogidas del PROMSA, el estudio destaca el mecanismo de apoyo a través del cofinanciamiento de servicios. Este tipo de mecanismo, permitiría que los productores tengan derecho de exigir servicios de calidad. Por otro lado, el estudio ecuatoriano destaca la importancia del fomento de un mercado de servicios de asistencia técnica orientado por un enfoque de demanda, que refleje la necesidad de los mismos productores. El hecho de que tenga un enfoque de demanda, hace que naturalmente, estos programas de asistencia técnica no sólo se limiten a promocionar técnicas de manejo de cultivos o crianzas, sino también asistencia en otras áreas como comercialización o financiamiento.

Si bien el PROMSA no había contemplado la provisión de servicios financieros, la experiencia ha permitido identificar las necesidades de programas de micro crédito como instrumentos importantes que permiten financiar actividades productivas dentro y fuera del sector agropecuario. La relevancia de los programas de micro crédito para la inversión en actividades no agropecuarias, podría ser particularmente importante para la AFS, dado que un porcentaje importante de ésta (32%) mantiene la mayor parte de sus ingresos provenientes de actividades no agropecuarias.

Por otro lado, dentro de las experiencias más importantes recogidas desde PROLOCAL, destaca el aporte que tienen los programas de desarrollo rural para la construcción de activos no agropecuarios. Las obras de infraestructura, por ejemplo, en zonas rurales pobres contribuyen a elevar el nivel de ingreso de su población objetivo.

Finalmente, una lección general a tomar en cuenta, a partir de la experiencia ecuatoriana, es el trabajo apoyado en las organizaciones de base. La ventaja de tomar como instrumento a la iniciativa de la población objetivo, permite solucionar problemas directamente, utilizando además las redes de capitales sociales existentes para impulsar las acciones y beneficiar en conjunto a los miembros de la comunidad.

### **3.2.5 Nicaragua**

En el caso de Nicaragua, el estudio plantea que el nuevo contexto de apertura establece una situación en la que existen oportunidades y amenazas comerciales para la AF. Así, para aprovechar las oportunidades y para hacer frente a las amenazas, el segmento de los productores agropecuarios que representa la AF

campesina, debería recibir el apoyo a través de programas dirigidos a aumentar la productividad del sector agropecuario, generar mayor competitividad y lograr una vinculación exitosa con los mercados locales, nacionales e internacionales de alimentos. Asimismo, destaca la importancia de la acción de programas sociales dirigidos a reducir la pobreza.

El estudio analizó dos programas, a partir de los cuales recoge las conclusiones más importantes de lecciones para la implementación de programas. Los programas evaluados son; La Red de Protección Social y el Programa Nacional Libra por Libra. El primero de ellos, es de apoyo social (Programa de Transferencias Condicionadas) mientras que el segundo es de carácter productivo.

El estudio de Nicaragua, destaca la importancia de implementar programas productivos en un contexto de apertura comercial, en el cual se teme que existirían potenciales impactos negativos para la AF de Nicaragua, debido a la baja productividad y baja competitividad de su agricultura. El Programa Nacional Libra por Libra, es considerado relevante para mejorar la competitividad y rendimientos de los productores graneros de Nicaragua, los cuales posiblemente sean afectados por la apertura. Este programa de mejora de rendimientos, constituye un componente importante en las acciones de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural. El estudio destaca la necesidad de complementar estos programas de mejora en rendimientos con acciones para mejorar la comercialización. La experiencia mostró que este programa, necesita incorporar entre otros mecanismos, un componente para mejorar la comercialización, dado que las formas tradicionales de comercializar aún se mantienen como el principal limitante de los productores graneros. Asimismo, destaca la importancia de mejorar la difusión y provisión de asistencia técnica y capacitación para optimizar los resultados de mejores rendimientos.

Por otro lado, el estudio destaca la experiencia de la Red de Protección Social, como un programa de asistencia social con valiosos resultados en mejoras del nivel de vida y sobre acumulación de capital humano. Si bien este proyecto no logra atender al universo de los segmentos de AF, atiende principalmente a los hogares de AFS. El nuevo Gobierno de Nicaragua, esta valorando la continuidad y características de este programa, al que se suma un nuevo programa de transferencias en especies al segmento de agricultura familiar en extrema pobreza, denominado “Hambre cero”.

Una de las principales conclusiones del estudio nicaragüense, es la necesidad de incorporar mecanismos encaminados a lograr sostenibilidad en los beneficios de los programas implementados, esta necesidad constituye uno de los principales desafíos para los programas implementados. Asimismo, el estudio destaca la importancia de mantener políticas claras, que ayuden a evitar distorsiones que pudieran darse en la ejecución de diferentes iniciativas encaminadas a lograr objetivos similares.

### **3.2.6 México**

México a diferencia del resto de los países, presenta lecciones de programas implementados en pleno proceso de apertura, post firma de un TLC. En este contexto, los resultados obtenidos muestran que los programas implementados tienen resultados diferenciados sobre segmentos de la AF y la economía rural.

El estudio recoge experiencias a partir de dos programas importantes en México; PROCAMPO, que es un programa de transferencias monetarias cuya implementación obedece a un plan de compensaciones para los sectores potencialmente perdedores del TLCAN y el PDR, que es un programa de fomento productivo. Según los resultados reportados, el PDR habría favorecido principalmente la productividad del segmento de la AFC, mientras que en la evaluación de los niveles de ingreso, se reportaron impactos débiles sobre los hogares de AFT y AFS. Por otro lado, el estudio señala que PROCAMPO sí habría tenido efectos importantes sobre los niveles de ingresos, sin embargo el impacto sobre la producción habría sido bajo.

Un aspecto importante a considerar a la luz del caso mexicano, es que los segmentos de la AF no logran encajar íntegramente dentro de la población beneficiaria de cada programa, debido a la gran

heterogeneidad del sector rural. En ese contexto, haciendo una diferenciación entre los objetivos de los programas y los impactos encontrados entre los segmentos de la AF, el estudio señala que los segmentos con mayor potencial productivo como la AFC y parte de la AFT, son potenciales beneficiarios de los programas de desarrollo productivo. A diferencia, la AFS, vista como el segmento de productores con menor potencial para competir en una economía abierta, debería haber sido el principal beneficiario de las transferencias de PROCAMPO.

Por otro lado, el estudio de México hace notar que los requisitos de cofinanciamiento en los programas productivos, podrían funcionar como una barrera de acceso para los hogares rurales con potencial productivo, que al no contar con recursos, no logran participar en estos programas. Considerando que el cofinanciamiento, de todas maneras cumple un rol importante, al haber cambiado la visión de apoyo paternalista de años anteriores, el estudio sugiere la posibilidad de mantener un esquema intermedio en el cual se otorguen facilidades para los hogares con potencial pero sin recursos.

Finalmente, el estudio de México subraya la necesidad de descentralizar las acciones públicas, e implementar acciones con coordinación entre los gobiernos federales, así como a nivel interinstitucional entre las agencias del gobierno.

■ CUADRO 2  
PROGRAMAS DE FOMENTO PRODUCTIVO

Nombre del Programa	PRONAF	PADEMER	Crédito FINAGRO 1/	BOGAN	PROMSA	PROCAMPO	PNLL
País	Brasil	Colombia	Colombia	Chile	Ecuador	México	Nicaragua
Periodos de Ejecución	1966 - vigente	1997 - vigente	1990 - vigente	1998 - vigente	1995-2005	1993-vigente	2002-vigente
Ámbito de Ejecución	rural	rural	rural	rural	Rural y urbano	rural	rural
Población objetivo	Familias agricultoras	Pobladores y microempresas rurales	Productores agropecuarios	Productores ganaderos	Productores agropecuarios	Productores agropecuarios	Productores agropecuarios
Tipo de Asistencia	Acceso a crédito	Transferencia monetaria y acceso a crédito	Acceso a crédito	Transferencia monetaria	Transferencia monetaria y no monetaria	Transferencia monetaria	Transferencia monetaria
Condición en acciones para recibir beneficio	No	No	No	No	No	No	No
Condición en destino de transferencia monetaria	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Destino de recursos monetarios	Crédito para capital de trabajo, inversión y para infraestructura municipal de apoyo a la AF	La transferencia es destinada para financiar el pago de asistencia técnica	Crédito para financiar inversión productiva agropecuaria	Transferencia para subsidiar inversión de equipamiento e infraestructura	Transferencia destinada a subsidiar pago por asistencia técnica	El destino de los recursos no está condicionado	Transferencia monetaria para adquisición de semilla mejorada certificada
	Transferencia para investigación o capacitación	El crédito es usado para financiar parcialmente capital de trabajo e inversión	Línea de crédito para productores agropecuarios	Transferencia para subsidiar adquisición de ganado mejorado	Desarrollo de investigación agropecuaria		Transferencia monetaria para capacitación y asistencia técnica
Ámbito de acción /servicios	Línea de crédito para productores agropecuarios	Fomento al mercado de asistencia técnica	Línea de crédito capital de trabajo	Inversión para mejoramiento y modernización productiva	Impulsar los servicios de asistencia técnica	Compensación a ingresos	Adquisición de semilla certificada
	Línea de crédito para infraestructura municipal	Acceso a servicios financieros para microempresas	Línea de trabajo para inversión (maquinaria y equipo)		Servicio de Sanidad Agropecuaria		Capacitación
	Línea de crédito	Individual y autoselección	Normalización de cartera	Individual	Geográfico e individual	Individual	Geográfico e individual
Focalización	Geográfico e individual	Individual y autoselección	Autoselección	Individual	Geográfico e individual	Individual	Geográfico e individual
Línea de base	No	No	No	No	No	No	No
Grupo de control	Si	Si	No	Si	No	Si	No

Notas: 1/ Se refiere al crédito para pequeños productores

Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

■ CUADRO 3  
PROGRAMAS DE INVERSIÓN SOCIAL

Nombre	Bolsa Familia	Familias en Acción	RPS	Chile Solidario	PROLOCAL	PDR	Fondo de Previsión Rural	Empleo con apoyo fiscal
País	Brasil	Colombia	Nicaragua	Chile	Ecuador	México	Brasil	Chile
Periodos de Ejecución	2003-vigente	2001-vigente	2000 vigente 1/	2002-vigente	2002-vigente	1996-vigente	1998-vigente 2/	1987-vigente 3/
Población objetivo	Hogares Pobres	Hogares en extrema pobreza	Hogares Pobres	Hogares en extrema pobreza	Pobladores rurales de 115 parroquias	Pobladores rurales	Adultos mayores o invalidos que trabajaron en el área rural	desempleados
Tipo de Transferencia	monetaria	monetaria	monetaria	Monetaria y no monetaria	monetaria	monetaria	monetaria	No monetaria
Ámbito de ejecución	Urbano y rural	Urbano y rural	Urbano y rural	Urbano y rural	Urbano y rural	rural	rural	Urbano y rural
Condición en acciones para recibir beneficio	Control de salud preventivo asistencial y asistencia escolar	Control de salud preventivo asistencial y asistencia escolar	Control de salud preventivo asistencial y asistencia escolar	Cumplir condiciones de contrato sobre identificación, salud, educación, trabajo, ingresos, habitabilidad, dinámica familiar	no	no	no	no
Condición en destino de recursos	no	no	no	no	Financiar parcialmente inversión en infraestructura local y activos públicos	Financiar parcialmente inversión en capital	no	no
Ámbito de acción /servicios	Mejorar la alimentación	Mejorar la alimentación	Mejorar la alimentación	Apoyo psicosocial y bono de protección a la familia	Planificación y facilitación para la ejecución de proyectos	Fomento a la inversión en bienes de capital	Contribución obligatoria	Reinserción laboral dependiente o independiente
	Acceso a servicios de salud	Acceso a servicios de salud	Acceso a servicios de salud	Transferencias monetarias	Capacitación de gobiernos locales y dirigentes comunales	Desarrollo de capacidades a la población rural	Contribución facultativa	Ejecución de obras y proyectos de infraestructura o equipamiento
Focalización	Reducción de inasistencia y deserción escolar	Reducción de inasistencia y deserción escolar	Reducción de inasistencia y deserción escolar. Apoyo a la provisión de material escolar	Acceso a programas de promoción social	Fomento a los servicios financieros rurales	Fortalecimiento institucional		Bonificación al sector privado para la contratación de mano de obra
	Geográfica e individual	Geográfica e individual	Geográfica e individual	Geográfica e individual	Geográfica	Geográfica y autoselección	individual	individual
Línea de base	No	Si	Si	No	Si	No	No	No
Grupo de control	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	Si

Notas: 1/ Se ha considerado la II etapa de implementación del proyecto 2/ Se está considerando el periodo después de la reforma de 1988 3/ La fecha de inicio corresponde a la fecha más antigua de inicio de uno de los programas que están comprendidos  
Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

■ CUADRO 4  
INDICADORES DE EVALUACIÓN PARA PROGRAMAS SELECCIONADOS

Programa	Beneficiarios (Miles)	Tipo de Beneficio	Beneficiarios de Pob. rural	Presupuesto anual (millones de US\$)	Ejecución anual /ppto agro-rural (2001)	Cobertura pobres atendidos	Focalización (% beneficiarios que son pobres)	Transferencia bruta (US\$)	Transferencia neta (US\$)	Transferencia neta/ línea de pobreza a rural familia r	Costo efectivo ad (costo unitario/ transfer unit)
Chile Chile solidario 2/	121,479	Familias	3.2%	64	10.6%	55.1%	97.3%	427.0	260.5	12.7%	0.39
Chile Empleo con apoyo fiscal	585	Desempleados	3.8%	101	16.7%	34.0%	65.0%	173.0	152.2	7.4%	0.12
Chile BOGAN	7	productores	0.3%	6	1.0%	--	--	849.0	--	--	--
México PROCAMPO	2,673	productores	10.7%	1,224	16.1%	4.6%	70.0%	458.0	--	--	--
Colombia Familias en Acción	336	Familias	3.2%	75	47.2%	25.0%	91.0%	221.7	208.4	8.7%	0.06
Colombia FINAGRO	136	productores	1.5%	749	---	2.3%	16.6%	793.9	524.0	--	0.34
Colombia PAEMER	4	productores	0.0%	1	0.8%	0.4%	100.0%	94.0	92.1	3.8%	0.02
Brasil Bolsa Familia	6,562	Familias	15.0	2,842	98.3%	59.0%	87.5%	433.2	343.2	16.1%	0.21
Brasil PRONAF 3/	1,531	Familias	19.5%	2,384	82.5%	6.0%	25.0%	108.6	78.2	--	0.28
Brasil Previsión Rural	6,300	Trabajadores rurales	20.0%	9,313	322.1%	28.0%	13.0%	108.3	--	--	--
Nicaragua RPS	30	Familias	2.4%	2	0.9%	3.1%	89.0%	79.0	41.9	2.3%	0.47
Nicaragua Plan Nacional Libra por Libra	150	productores	6.6%	4	1.7%	12.4%	71.0%	29.0	27.6	1.5%	0.05

Nota: 1/ En el caso de los programas destinados a familias este indicador mide la participación de la transferencia sobre el ingreso familiar de quienes se encuentran en la línea de pobreza.

2/ El análisis corresponde a la fase "PUENTE".

3/ El análisis corresponde a PROAF crédito rural.

Fuente: FAO, CEPAL, documentación enviada. Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

#### 4. VENTAJAS Y DESVENTAJAS, BUENAS Y MALAS PRÁCTICAS DE LOS CASOS ESTUDIADOS (ANÁLISIS CUANTITATIVO Y CUALITATIVO)

Tal como se ha visto en la sección anterior los distintos programas, ya sea aquellos destinados al fomento productivo o a la inversión social, tienen objetivos distintos y características sumamente heterogéneas lo que hace muy difícil sino imposible pretender compararlos bajo un conjunto predefinido de criterios. Sin embargo sí es posible discutir la coherencia global de los programas, la racionalidad interna de la estructura de incentivos que despliegan y la sostenibilidad de las capacidades y recursos que logran transferir. En este sentido se han analizado los programas en función de los siguientes criterios:

1. Tipo de Focalización
2. Costo-efectividad de las intervenciones
3. Lógica de la intervención
4. Magnitud de la transferencia
5. Integralidad de la Intervención
6. Mecanismos de evaluación
7. Mecanismos de aprendizaje

##### 4.1 Focalización. Filtración y Sub-cobertura

Aunque suene obvio, tener los objetivos claros y las prioridades establecidas, es probablemente el prerrequisito más importante para diseñar políticas y programas que reduzcan la vulnerabilidad de la AF frente a la apertura, y se construya de manera efectiva una estrategia para igualar oportunidades que beneficien a la AF. Uno de los problemas clásicos de muchas políticas y programas, es que en su mayoría éstos incluyen varios objetivos que muchas veces pueden generar líneas de trabajo contradictorias que reducen la eficiencia global del programa y afectan una adecuada focalización en el grupo objetivo.

Según Lindert (2004), América Latina gasta más en transferencias que lo que gastaron los países de la OECD, cuando tuvieron un contexto similar. Sin embargo a diferencia de esos países, las transferencias que hace la región no son progresivas. Aunque es por todos conocido que la capacidad de focalización de un programa, es un elemento crítico para asegurar que los beneficios del mismo lleguen a sus beneficiarios (en este caso hogares rurales pobres, la mayor parte de los cuales son parte del segmento de AF), los detalles de implementación de los mecanismos de focalización son críticos y pueden generar impactos distributivos e incluso distintos a los originalmente previstos.

El caso de Chile Solidario es interesante para mostrar cómo la definición del grupo objetivo al que el proyecto pretende llegar, puede operacionalizarse de manera distinta, afectando los indicadores de gestión del proyecto y eventualmente, generando modificaciones al programa que podrían o no, ser necesarias. Chile Solidario ha pretendido *homologar* criterios de focalización de pobreza para evaluar la focalización individual del programa. Por ejemplo, a partir de los resultados de la población beneficiada en el programa PUENTE (primer componente de Chile Solidario), se observa una proporción importante de hogares beneficiarios (37%) con ingresos per-cápita superiores a los de la línea de indigencia. Si bien, estos beneficiarios podría ser considerados *error de focalización*, según el criterio de necesidades insatisfechas no lo son, ya que usando este criterio apenas el 2.7% de los beneficiarios no serían elegibles.

Por su parte, Castañeda y Linder (2005) resaltan que los procesos de recolección y administración de la información que será utilizada para focalizar, los mecanismo de evaluación de la información de hogares, los arreglos institucionales y los mecanismos de supervisión y monitoreo, pueden afectar los resultados de la focalización. Evalúan varios programas incluyendo los sistemas de focalización de Bolsa Familia y de los Programas Sociales en Chile, así como el Sistema de Selección de Beneficiarios asociado a Familias en Acción, y concluyen que el desempeño del sistema chileno es muy bueno tanto en focalización, costo eficiencia y transparencia. Por su parte, los sistemas de focalización de Brasil y México son también razonablemente buenos en focalización y costo-eficiencia, aunque son menos transparentes.

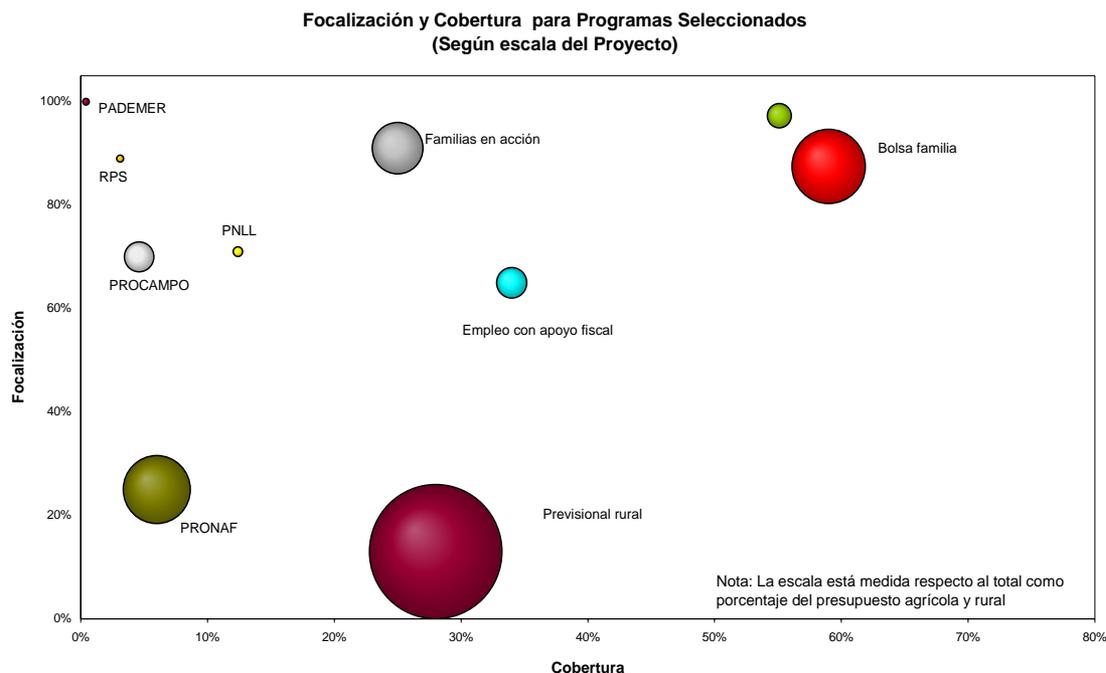
Para evaluar de manera comparativa la capacidad de focalización y la cobertura de los distintos programas, se ha procedido a presentar estos indicadores en el Cuadro 5. Aquí se muestran los datos del Cuadro 6 para tres variables:

- (i) Cobertura (qué porcentaje de la población pobre es cubierta por el programa).
- (ii) Focalización (qué porcentaje de los beneficiarios son parte del grupo objetivo)
- (iii) Cuál es la escala del proyecto (variable representada en el tamaño de los círculos; mostrando lo que gasta el proyecto en relación al presupuesto público asignado al sector agrario y rural).

Obviamente, para comparar los distintos proyectos se requieren uniformizar distintos aspectos que vale la pena indicar desde el inicio. En primer lugar, tanto la variable de focalización como la de cobertura, hace referencia a una población específica; la población rural pobre, que no necesariamente es la población objetiva de cada programa. Sin embargo, se ha utilizado dicha referencia pues es la que, con los datos disponibles, mejor nos acerca a la población de AF que nos interesa. La mayor parte de la AF de la región, especialmente la AFS y la AFT, se encuentra con ingresos cercanos o inferiores a los de la línea de pobreza de sus respectivos países. Por otro lado, para identificar la escala relativa del proyecto, se ha calculado el ratio de la ejecución anual del mismo, sobre el gasto presupuestal en actividades agrícolas y rurales (publicado por la FAO). Es importante enfatizar que el indicador no debe ser tomado como la proporción del gasto público asignada a este programa, pues algunos de los programas (especialmente los de transferencias condicionadas o programas de crédito), podrían no estar contabilizados en este sector. Se trata más bien de un ratio que pretende dar una idea del tamaño relativo en cada país.

■ CUADRO 5

FOCALIZACIÓN Y COBERTURA PARA PROGRAMAS SELECCIONADOS (SEGÚN ESCALA DEL PROYECTO)



Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Como se puede observar en el Cuadro 4 y 5, existen programas de gran cobertura y alta focalización como Bolsa Familia, y proyectos que alcanzan niveles similares o superiores de focalización como Familias en Acción, Red de Protección Social o Chile Solidario, aunque sus niveles de cobertura son más bajos. Todos estos proyectos, son programas de transferencias condicionadas ligados a apoyo social. En el otro extremo, aparecen programas con baja focalización y baja cobertura como PRONAF (en su componente financiero) y FINAGRO, cuyo objetivo crediticio hace que típicamente quienes capturen los beneficios de este tipo de intervenciones no sean necesariamente los más pobres. Del mismo modo, dada la magnitud del esfuerzo financiero requerido, no es de extrañar que no puedan alcanzar coberturas mayores.

Entre ambos grupos de proyectos, se encuentran algunos que tienen menor cobertura pero mucho mejores niveles de focalización. Aquí se encuentran proyectos considerados promisorios o que han recibido evaluaciones positivas como PROCAMPO, PROMSA, PADEMER, entre otros. Finalmente, un comentario especial requieren los programas del tipo de Aposentadoría Rural, proyecto que muestra niveles de cobertura intermedio, pero reducidos niveles de focalización, especialmente si se considera su escala.

Es interesante observar, que los programas más promisorios suelen tener una cobertura baja, pero al mismo tiempo son los mejor focalizados y tienen las tasas más bajas de filtración. Una posible explicación a este desencuentro, está asociado a lo que podría denominarse la *economía política de los proyectos públicos*. Asimismo, tal como lo resalta Castañeda y Linder (2005), de manera bastante frecuente los gobiernos implementan sus programas *a la carrera*, lo que impide un buen diseño y una adecuada focalización. Dichos programas tienen ritmos políticos y típicamente expanden su escala antes

de haber validado sus resultados. Por el contrario, proyectos piloto que típicamente no son los *favoritos* del régimen, pueden desarrollar sus mecanismos de focalización con tiempo, lo que se refleja al final en niveles de mayor calidad.

Aunque los programas tienen múltiples objetivos, aquí se considera un indicador de cobertura y de focalización que certifique que tan bien, cada uno de los programas, identifica y llega a productores de AF que son considerados *pobres*, a partir de una línea de pobreza monetaria o de necesidades básicas insatisfechas. De hecho, muchos de estos programas no son considerados como programas anti-pobreza por los gobiernos que los vienen ejecutando. Por ejemplo PROCAMPO de México, es un programa de compensaciones y no un programa pro-pobre, algo similar ocurre con FINAGRO de Colombia.

Uno de los programas de apoyo al sector de AF que mayor interés ha generado es PROCAMPO. La magnitud de PROCAMPO es evidente (cubre cerca de 3 millones de productores, lo que representa cerca del 90% de la tierra cultivable en México). Este programa tiene el mérito de haber mejorado los ingresos de los agricultores menos integrados en el mercado. Según Sadoulet et. al. (2001), el sector ejidal en México que representa dos tercios de la población rural y más de la mitad de la tierra agrícola, ha tenido acceso a PROCAMPO y el efecto marginal de dichas transferencias sobre la variación del ingreso total de los hogares, ha sido significativo; a un peso adicional recibido, habría generado un incremento en los ingresos de 1.5 a 2.6 pesos.

De acuerdo a la evaluación hecha por el Banco Mundial (Wodon y Velez, 2001), PROCAMPO elevó el ingreso de la agricultura ejidataria en 8% y casi 40% en el decil más pobre. Sin embargo, aunque el peso de la transferencia fue mayor entre los agricultores más pobres mostrando un perfil progresivo, la regresividad de la transferencia se hace evidente cuando se reconoce que el grueso de ellas es capturado por los productores que poseen mayores extensiones. Así, los agricultores con menos de 5 hectáreas sólo recibieron el 10% de lo transferido por PROCAMPO. Aunque buena parte de los beneficiarios de PROCAMPO son pobres, el hecho de que algunos de los beneficiarios más ricos capturen una parte importante de las transferencias reduce dramáticamente el efecto redistributivo del Programa. En esta línea de inequidad de acceso, según Yúnez (2006), 30% de los montos ejecutados por PROCAMPO se concentraron en apenas 3% de los beneficiarios.

Existen programas que han privilegiado la focalización geográfica frente a la focalización individual. Tal es el caso de PRONAF, que explícitamente ha buscado localizarse en los espacios rurales donde predomina la AF. Sin embargo, es interesante observar que proyectos que han combinado focalización geográfica y focalización individual, suelen tener menor cobertura pero mejor focalización<sup>35</sup>.

Tanto en las entrevistas con funcionarios de distintos programas como en talleres donde estos han discutido sobre la temática (Ayala, 2003), el tema de cómo evitar la politización de los programas aparece reiteradamente. En el caso de programas de cobertura nacional, la focalización exige un diseño institucional que define claramente los roles de las instituciones locales y nacionales. Típicamente, los gobiernos locales y las comunidades de base, exigen un rol en la asignación de las transferencias, lo que puede repercutir en sesgos no deseados y reducción de transparencia en los mecanismos de asignación y focalización. Mecanismos intensos de monitoreo y control a nivel local como los que están vigentes en el programa de transferencias condicionales de Chile son un ejemplo a seguir, pues han logrado asegurar estándares altos de transparencia (Castañeda y Linder, 2005).

En cuanto a la inequidad en el alcance de los recursos, es claro que los programas crediticios no han logrado enfocarse sobre los menos favorecidos (por ejemplo los pequeños productores). En el caso de FINAGRO, se tiene una alta concentración de recursos sobre los productores medianos y grandes, y la cartera de pequeños agricultores apenas representa 17% de los montos prestados.

---

<sup>35</sup> El mecanismo de auto-selección aparece como especialmente importante en los proyectos de infraestructura y de alivio temporal.

## 4.2 Costo – Efectividad de las Intervenciones

Tal como lo reconoce Kjällerström (2004), hay enormes dificultades en la evaluación de la efectividad del gasto público. Esto se debe tanto a la multiplicidad de objetivos que están en la base de las intervenciones, como la precariedad de la información existente, que impide fechar adecuadamente las intervenciones y los potenciales impactos de las mismas. Los programas ligados a la intervención en los mercados de productos agrícolas continúan siendo relevantes. Programas de adquisición de productos básicos en México y Brasil; programas de crédito subsidiado al manejo de inventarios en Brasil, programas que cubren el diferencial entre los precios de mercado y precios *mínimos*; programas de apoyo a la comercialización en México; o los fondos de estabilización de precios en Colombia, son algunos ejemplos de programas cuya función explícita es evitar que el precio de determinados cultivos se reduzca.

Una segunda dimensión por la que los distintos programas deberían ser evaluados, es su costo-efectividad. Como se sabe es muy difícil estimar indicadores comparables de costo-efectividad. Y este proyecto no ha sido la excepción. A pesar de ello, usando la información obtenida por los consultores e información secundaria complementaria, se han construido indicadores de costo-efectividad para un sub-grupo de los proyectos analizados.

Los costos de administración de estos programas, incluyen tanto los costos de focalización y transferencia como los costos de monitoreo, verificación y control. Finalmente, los costos de gestión deben incluir los costos de evaluación.

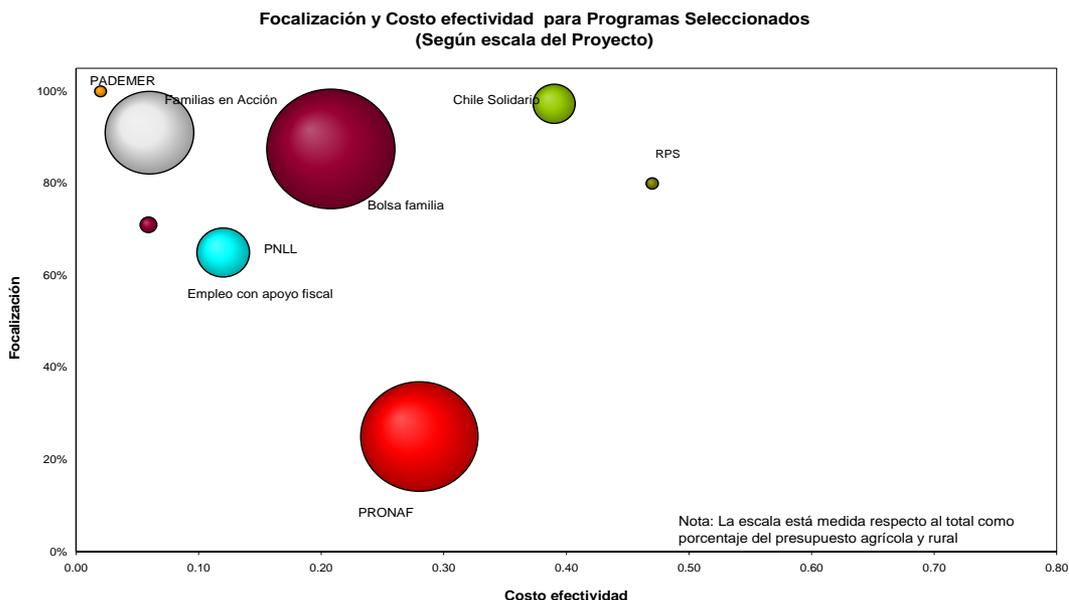
Los Cuadros 6 y 7 muestran los indicadores de costo-efectividad<sup>36</sup> de los programas para los que se ha podido hacer el cálculo. En el caso del Cuadro 6, se presenta este indicador contrastándolo con los niveles de focalización alcanzados. Por su parte el Cuadro 7, compara el costo-efectividad con los niveles de cobertura. En ambos casos, la dimensión de las esferas depende de la escala (relativa) del proyecto.

---

<sup>36</sup> Es decir, cuanto cuesta transferir una unidad monetaria al beneficiario final.

▪ **CUADRO 6**

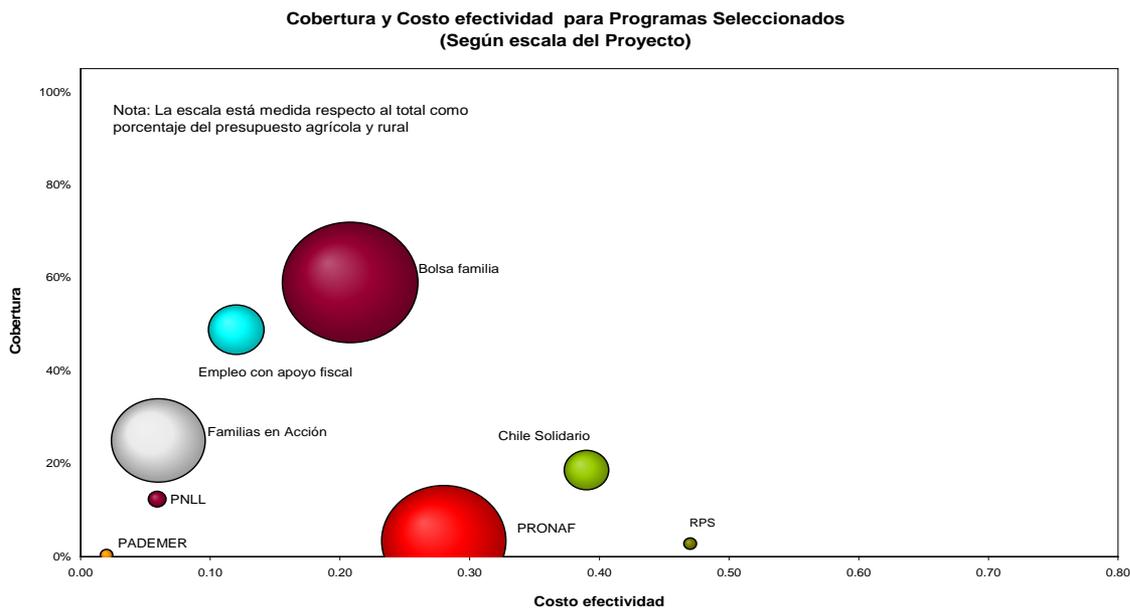
**FOCALIZACIÓN Y COSTO EFECTIVIDAD PARA PROGRAMAS SELECCIONADOS (SEGÚN ESCALA DEL PROYECTO)**



Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

▪ **CUADRO 7**

**COBERTURA Y COSTO EFECTIVIDAD PARA PROGRAMAS SELECCIONADOS (SEGÚN ESCALA DEL PROYECTO)**

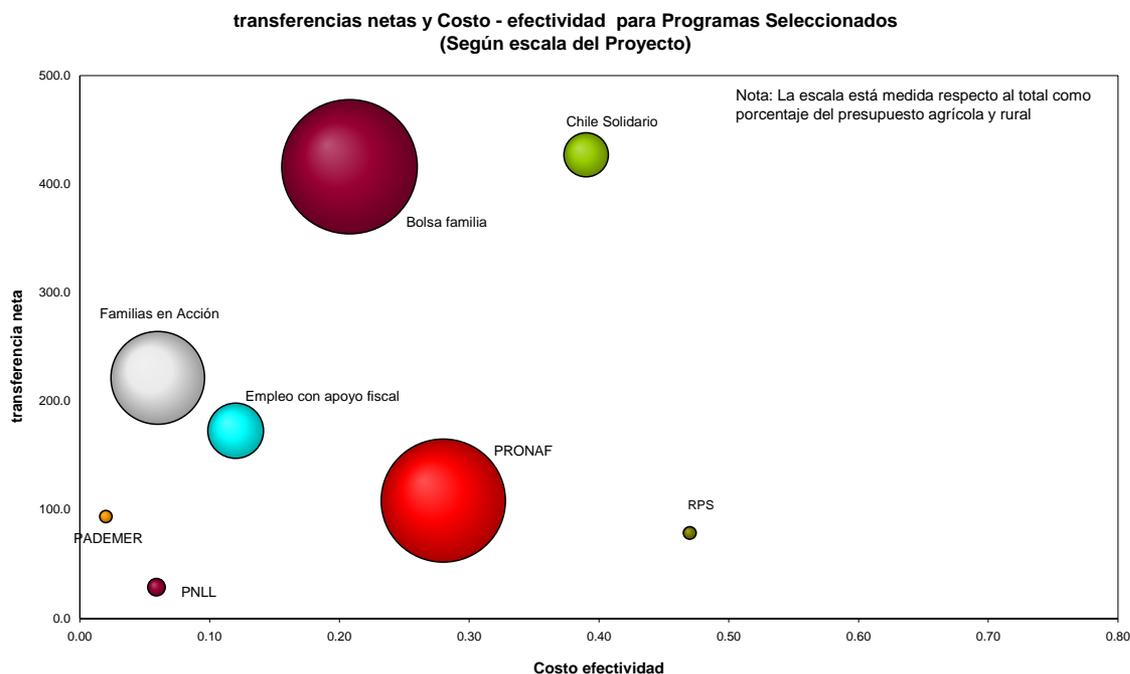


Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Con la excepción de la Red de Protección Social, los niveles de costo- efectividad fluctúan entre 5% y 30%. Proyectos que combinan focalización geográfica y focalización individual, muestran como eran de esperarse indicadores de costo–efectividad más altos que aquellos que tienen sistemas más simples de focalización. En general, y lo que nos interesa resaltar aquí, es que no parece existir un trade-off sistemático entre focalización y cobertura por un lado, y costos de administrar los programas por el otro. Así, no sería intrínsecamente más caro un tipo de programa que otro. Lo que importaría es cómo se ejecutan de mejor manera cada uno de los procesos y cómo se reducen los costos de monitoreo, dándole mayor participación a la sociedad civil, sin afectar la calidad del proyecto o sus objetivos.

▪ **CUADRO 8**

**TRANSFERENCIAS NETAS Y COSTO EFECTIVIDAD DE LOS PROGRAMAS SELECCIONADOS (SEGÚN ESCALA DEL PROYECTO)**



Fuente: Proyecto de Cooperación técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

Lo que sí parece ser cierto, es que los proyectos que son más costosos por unidad monetaria o equivalente transferida, sí tienden a transferir menos a los beneficiarios. En este respecto, los programas Chile Solidario y Bolsa Familia, destacan positivamente; especialmente éste último cuya escala es muy grande.

Tal como lo señala Castañeda y Linder (2005), los mecanismos de monitoreo, verificación y control, suelen ser muy costosos. No hay duda que los programas de transferencia vinculados a determinados cultivos tendrán costos de monitoreo más altos que programas desacoplados. Incluso si la condición no está asociada a un cultivo particular pero si a la conducción activa del predio (caso PROCAMPO), los costos de monitoreo pueden ser muy altos aumentando las probabilidades de errores de focalización. Los problemas de alta dispersión de los beneficiarios, típicamente ligados a predios de tamaño pequeño, hacen particularmente complejos los mecanismos de monitoreo.

La comparación de dos programas mexicanos como PROCAMPO y OPORTUNIDADES, puede servirnos para entender mejor el conjunto de costos asociados en programas de compensaciones, de apoyo al productor o de transferencias condicionadas.

▪ **CUADRO 9**

	<b>Compensaciones PROCAMPO</b>	<b>Transferencias Condicionadas OPORTUNIDADES</b>
<b>Subsidio por agricultor</b>	US\$ 317-380	380
<b>Costo de Registro</b>	Anual. Costo/año entre US\$ 2-4 por agricultor	Cada 2-3 años. Varía entre US\$ 2-8 por familia.
<b>Periodicidad de la transferencia</b>	Una o dos veces al año	Tres a seis veces al año
<b>Verificación</b>	Verificación costosa que la tierra se cultiva (a pesar que no importa el cultivo)	Verificación de asistencia a la escuela o chequeo de salud vía el sector respectivo.
<b>Arreglo Institucional</b>	Simple	Complejo
<b>Monitoreo y evaluación</b>	<b>Generalmente no se hace</b>	<b>Generalmente se hace</b>

Fuente: adaptado de Castañeda (2004)

Tal como lo muestra el Cuadro 9, aunque los subsidios por agricultor pueden ser similares, los procesos de gestión son muy distintos<sup>37</sup>. Los procesos de verificación en el caso de PROCAMPO, han demostrado ser particularmente costosos, afectando los indicadores de costo-efectividad del Proyecto. En el caso de PROGRESA por ejemplo, hay evidencia de que los costos generados para transferir el dinero a los beneficiarios son pequeños, comparados con los costos en que han incurrido programas como PROCAMPO. En el caso de PROGRESA, según Skoufias (2001) casi 1 de cada 10 pesos transferidos, es absorbido por el operador.

Respecto a otro tipo de intervenciones, como las indirectas en el mercado de trabajo (v.g. Subsidios a la contratación, micro crédito para el auto empleo o capacitación), aunque existe evidencia de que este tipo de intervenciones son más costo-efectivas que los programas de empleo directo (SELA, 2005), su baja focalización y cobertura, hace de estos programas menos deseables que otras intervenciones reseñadas aquí.

### 4.3 Lógica de la Intervención

#### *Liderados por la demanda o impulsores de la Oferta*

Es obvio que la dinamización de mercados únicamente desde la demanda o desde la oferta tiene limitaciones. FIDA (2004) muestra ejemplos muy útiles sobre cómo es posible expandir la demanda efectiva por asistencia técnica de productores de AF cercanos a la auto-subsistencia. En esos casos, existía una oferta de conocimiento tecnológico local y regional que podía ser difundida con políticas de estímulo a la demanda. Lo importante de este tipo de experiencia, es que muestran que es perfectamente posible construir mercados desde los más pobres, introduciendo estructuras de incentivos que garanticen

<sup>37</sup> De acuerdo a información más reciente, el subsidio por agricultor estuvo, en promedio, en los US\$ 395, en el periodo 1994 a 2005.

un adecuado uso de los recursos y una “internalización” de los costos y los beneficios de las acciones que los pequeños productores emprenden. Todo ello, significa una mejora de las condiciones del mercado local de servicios y una probabilidad de que este mantenga su dinamismo luego de la intervención.

Sin embargo, las políticas de expansión de la demanda tienen un límite cuando la oferta, o existe o su calidad es inferior a la que se necesitaría para acceder a mercados más competitivos. En esos casos, políticas que promuevan la oferta también deben ser consideradas. Un ejemplo de tal tipo de intervención es el Programa PROMSA en Ecuador.

Es interesante observar, que lo típico de buena parte de los programas de apoyo productivo, es que se reconozcan a sí mismos como *basados en la demanda* (demand driven), aunque en muchos casos, esto no es más que una apariencia. Por ejemplo, en el caso de PROMSA en Ecuador. Dicho programa es en la práctica un subsidio a la oferta. Sin embargo, en la medida que las propuestas son canalizadas por grupos de productores que *demandan* el cofinanciamiento, se suele argüir que se está satisfaciendo una demanda revelada, cuando en verdad ha sido el ofertante de servicios tecnológicos quien típicamente ha agrupado a los productores y ha calzado su oferta con las necesidades de los productores.

En algunos casos, este subsidio a la oferta puede ser perfectamente necesario para desarrollar una oferta inexistente. Sin embargo, en otros casos el ofertante podría usar el mecanismo del programa para captura una renta. Finalmente, si la oferta de servicios ya existía y venía siendo financiada por otra fuente (Por ejemplo, la cooperación técnica internacional), la intervención pública podría generar un efecto de desplazamiento (crowding out).

### ***Proyectos que inducen comportamientos versus proyectos que expanden capacidades/reducen vulnerabilidades***

Cada uno de los programas evaluados aquí, genera una estructura de incentivos a la que los agentes económicos (productores / familias) responden. Por ejemplo las transferencias desacopladas, en principio no deberían afectar las decisiones de siembra en programas que usan esta modalidad de transferencia como PROCAMPO. Sin embargo, la evidencia presentada por Yúnez (2006) muestra que sí lo hace. Esto se debería, por un lado a que ciertas restricciones a la transferencia subsisten (cómo el requisito de mantenerse como agricultor, o que impediría que el mercado de tierras actúe) o la poca credibilidad del Gobierno, lo que hace que los productores no deseen cambiar la cédula de cultivo hacia otra potencialmente más rentable por miedo a perder la transferencia comprometida.

La dificultad de acceso o la lejanía de zonas rurales, es un problema que afecta la cobertura de los programas en general. Al respecto, son muy pocos los programas que han incorporado un mecanismo de flexibilidad en sus procedimientos o un proceso que diferencie ámbitos de ejecución urbanos y rurales. El informe de Colombia sobre Familias en Acción por ejemplo, ha mencionado la importancia de implementar esquemas flexibles para los procesos administrativos, destacando que han logrado flexibilizar procedimientos e incluso las frecuencias de pagos de las transferencias

Otro tema importante, es el resultado no esperado de los programas debido a errores en la implementación. Un ejemplo de ello, es el error en la ejecución de la política de incentivo al desarrollo de mercados de asistencia técnica del PDR. En un esquema donde otorgan pagos similares a todos los prestadores de servicios, independientemente de la calidad, la mala calidad del servicio hizo que se desprestigiara el mercado.

Uno de los problemas típicos del tipo de intervenciones que aquí se han evaluado son los problemas de asimetría de información. En el caso de los programas que proveen transferencias a sectores vulnerables, los consumidores de los servicios que son *condicionados* no tienen información adecuada de la calidad de los servicios que se les va a ofrecer (Mathauer, 2004). Esto mismo ocurre en el caso de los programas de apoyo a la AF a partir del cofinanciamiento de servicios no financieros que el pequeño

productor no ha venido demandando (Vg. Por ejemplo servicios de asistencia técnica). Al mismo tiempo, los beneficiarios suelen tener poca información sobre los servicios a los que tienen derecho. En ese contexto, la calidad del servicio puede estar en riesgo, al mismo tiempo que es improbable que el beneficiario se queje.

Es importante reconocer que aún no existe suficiente evidencia sobre la necesidad de condicionar la transferencia monetaria. Para algunos, los condicionamientos son indispensables para promover el uso de servicios públicos claves. Para otros (Nigenda y González-Robledo, 2005), es una visión paternalista. En todo caso la ausencia de demanda puede deberse a la existencia de uno o más restricciones. Por un lado, si los hogares enfrentan restricciones de liquidez, pueden no acumular capital humano de manera óptima (afectando la tasa de escolaridad de sus hijos o la demanda por servicios de salud). Si esa fuese la restricción, transferencias monetarias no-condicionadas serían adecuadas para resolver el problema. En cambio si la decisión de no demandar servicios, es producto de la baja calidad de estos, la condicionalidad aunque incentive el uso del servicio no resuelve el problema en su estructura. En esas condiciones, la transferencia (condicionada o no) debe necesariamente ir acompañada de gasto público dirigido a mejorar la oferta.

Finalmente, es importante recordar que cualquier mecanismo de compensaciones o de apoyo debe estar inscrito en un marco temporal. Las transferencias deberían darse mientras que subsistan las causas que originaron la necesidad de la transferencia o mientras que el objetivo no sea alcanzado. Sin embargo, la naturaleza no permanente de la transferencia es importante para evitar que se generen conductas perversas. Por ejemplo, en el Programa Familias en Acción, no existen mecanismos de salida y los beneficiarios generalmente creen haber obtenido un derecho permanente a una transferencia de recursos monetarios desde el Estado.

#### 4.4 Magnitud de la Transferencia

Por otro lado, la mayor parte de los programas que otorgan algún nivel de compensación o subsidio, lo hacen sin un análisis riguroso de cuál es el monto óptimo de la transferencia, en el caso de programas como por ejemplo, cuando el programa de transferencia está condicionado a la asistencia a la escuela, el monto del subsidio debiera estar asociado a los costos de oportunidad de enviar a los niños y niñas a la escuela. Si la transferencia involucra un cofinanciamiento para incentivar la demanda por asistencia técnica, el subsidio debiera cubrir la diferencia entre la *disponibilidad a pagar* de los productores y la *disponibilidad a cobrar* de los ofertantes de asistencia técnica. Sin embargo, en ambos casos, prácticamente no existen evaluaciones que permitan saber cuáles son los niveles de transferencia óptima y cómo deberían reducirse en el tiempo y en la medida que se van alcanzando los objetivos de los programas.

La falta de análisis sobre cuál es el cofinanciamiento óptimo o cual es el subsidio óptimo, lleva a que existan incentivos de distintos agentes por maximizar el subsidio y minimizar el cofinanciamiento. Por ejemplo, en el caso del Proyecto PROMSA, el subsidio permitiría cubrir la diferencia entre el máximo que está dispuesto a pagar el productor por el servicio y el mínimo que está dispuesto a aceptar el proveedor del servicio. Sin embargo, a quien se asigna el subsidio no es una decisión neutra. Si se le entrega al ofertante del servicio (como implícitamente hace PROMSA), es dicho proveedor del servicio el que tiene incentivos para organizar los grupos de productores a ser beneficiados. Si el subsidio se otorgara al demandante y este es un pequeño productor no organizado, no es claro que habría suficiente incentivo en que los productores se asociasen. En este caso, es la oferta la que cumple el rol de liderar el proceso. Sin embargo, ligar el subsidio al ofertante del servicio (dado que el demandante no puede prescindir de sus servicios), afecta el poder de negociación de los productores y puede afectar la calidad del servicio recibido.

Así, los programas de apoyo a la AF deben resolver el dilema de si quieren privilegiar incentivos a la demanda o la oferta. Qué privilegiar dependerá del grado de organización de los pequeños productores y de la existencia o no, de una oferta tecnológica a ser utilizada. Probablemente, si la oferta es muy precaria o inexistente, será óptimo privilegiar la expansión de la oferta en un primer momento para luego hacer la transición hacia esquemas de incentivo que le den mayor poder a la demanda y garanticen la provisión de un servicio de calidad a través de mecanismo competitivos.

#### **4.5 Integralidad de la Intervención: Complementariedad de la Intervención Pública.**

La necesidad de la complementariedad de intervenciones, es resaltada como tarea pendiente en muchas de las evaluaciones. Tal como subraya Bouillon y Tejerina (2006), en algunos casos las intervenciones por el lado de la demanda no potencian las capacidades de los beneficiarios tanto como hubiera sido deseable, debido a la ausencia de políticas de oferta que complementen la intervención. En otros casos (Escobal, 2005), la ausencia de políticas de oferta complementarias (v.gr. inversiones públicas en infraestructura rural), reduce la rentabilidad de los activos privados.

La experiencia Chilena, muestra que el trabajo de programas independientes puede generar ineficiencias o duplicidades por lo que señalan la importancia de trabajar con programas integrales como Chile Solidario. En el caso de Brasil, el estudio nacional señala específicamente cómo los programas crediticios no logran fortalecer la AF cuando funcionan de manera aislada, por lo que necesitan complementarse con programas de asistencia técnica, transferencia de tecnología y provisión de infraestructura para lograr cambios tecnológicos. En el caso colombiano, se señala que PADEMER es un ejemplo de programa de fomento productivo más integral, porque logra incorporar asistencia financiera y no financiera (asistencia técnica) en un solo programa. En este contexto, se menciona que sería importante coordinar los esquemas de participación de FINAGRO y PADEMER, para poder obtener mejores resultados en cuanto a cobertura, eficacia e impacto final sobre el bienestar de los productores beneficiados.

En cuanto a la integralidad de los programas, se observa que programas demasiado especializados como BOGAN o PNLL, generan ineficiencias por privilegiar la inversión puntual, sin una estrategia de desarrollo productivo integral. A diferencia, en programas como PADEMER o PDR, coexisten componentes complementarios para la obtención de sus objetivos (como de asistencia técnica y fomento crediticio), logrando esquemas participativos y más integrales a nivel de beneficiarios, de instituciones y sectores en el país. El status óptimo sin embargo, es conseguir que estas líneas de acción estén alineadas. PDR, por ejemplo tiene dentro de sus condicionalidades que por lo menos 60% de sus proyectos de inversión en capital, sean aplicados en forma sinérgica entre los demás componentes (desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional).

Aunque algunos programas de fomento productivo focalizado como PRONAF en Brasil, han mostrado una intención explícita de tener una visión amplia del desarrollo rural, lo normal es que los programas hayan preferido focalizarse en intervenciones concretas. En el caso de PRONAF, se ha combinado la oferta de crédito de capital de trabajo y de inversiones, con el financiamiento de proyectos de infraestructura y servicios, y programas de asistencia técnica; todo ello en áreas donde predomina la AF (Kjöllerström, 2004).

Mientras que los programas de transferencias condicionadas suelen incorporar múltiples componentes (educación, salud y alimentación), administrados a nivel nacional y con mecanismos de focalización en varias etapas, siguiendo el modelo del Programa Oportunidades de México, los programas de apoyo al sector agropecuario suelen especializarse en algún tema (financiero, asistencia técnica, etc.)

Finalmente, se identificaron otros problemas para la conversión de cultivos en el caso de PROCAMPO, como la falta de credibilidad de las instituciones y la falta de políticas complementarias bien alineadas. Ello redundó en que no se lograra cambiar el patrón de cultivo existente sobre la mayoría de productores. Así, se tiene que en la muestra recogida de productores, los cultivos de mayor producción seguían siendo el maíz y el frijol. Una de las principales razones por las que no cambiaron de cultivo fue la dificultad para el acceso a crédito (62%).

En el caso de otros proyectos, como los de fomento de los servicios de asistencia técnica, la ausencia de intervenciones complementarias se hace evidente poco después de iniciado el programa. En el caso de PROMSA, a partir del segundo año ya era evidente que las necesidades de algunos productores eran por servicios complementarios, que los *típicos* proveedores de asistencia técnica ya no podían proveer. Un pequeño productor podría requerir, por ejemplo, ayuda en el área de *turismo rural* cuando el proveedor de asistencia técnica, insistiría que los servicios de sanidad animal que el conoce y puede proveer, son los que más le convienen al productor. La estructura del programa, al amarrar al productor a un sólo proveedor, limitaría severamente la capacidad de que la demanda de servicios se adapte a las condiciones cambiantes del mercado.

#### 4.6 Mecanismos de Evaluación

Se ha identificado que los programas de fomento productivo no tienen líneas de base. Si bien casi todos los programas sociales han evaluado impactos tomando como referente las líneas de base de ingresos, los programas de fomento productivo no han mostrado impactos sobre los ingresos de los beneficiarios. (PADEMER; FINAGRO; BOGAN; PNLL).

A diferencia de los programas de apoyo productivo, los programas de transferencias condicionadas han logrado acumular una importante trayectoria de evaluación que ha facilitado el análisis y ha permitido identificar canales causales que relacionan las transferencias con cambios en el uso de los servicios públicos por parte de los beneficiarios y, en algunos casos, impactos adicionales sobre variables de bienestar de los hogares/familias intervenidas. Programas como la Red de Protección Social y el Programa Familias en Acción, mencionados en este estudio o los programas Oportunidades (México) y el Programa de Asignación Familiar (Honduras), muestran sistemas de evaluación que cumplen con los estándares de evaluación que típicamente se exigen.

De los Estudios reseñados en este informe, sólo 3 de los 15 tuvieron línea de base en el momento oportuno y sólo 2 pudieron hacer una evaluación rigurosa con línea de base y grupo de control. En este contexto, la necesidad de fortalecer los mecanismos de evaluación independiente, es central para asegurar que proyectos inconvenientes puedan cerrar a tiempo y proyectos buenos puedan expandirse allí donde sea relevante.

Davis (2003), hace evidente que la economía política de las evaluaciones genera que pocas evaluaciones sean útiles. Problemas de confianza y miedo a cómo será utilizada la evaluación, impiden que esta se constituya en un insumo de calidad para la gestión<sup>38</sup>.

De la evaluación realizada por los consultores, existe muy poca evidencia de que los sistemas de monitoreo y evaluación sirvan efectivamente para ajustar los programas, ya sea en el curso de su implementación o modificando los proyectos nuevos a la luz de lo aprendido en proyectos anteriores. Sería interesante combinar evaluaciones externas e independientes, junto con un esquema de monitoreo donde el programa recibe opinión *privada y confidencial*, en aquellas áreas en que los encargados del programa sienten que pueden ser mejoradas.

---

<sup>38</sup> Algunos estudios sí muestran una visión crítica de los cambios en el diseño ocurrido a lo largo de la implementación de algunos proyectos (BID, 2006)

Aunque PROCAMPO no tuvo una evaluación realmente rigurosa, Davis (2003) señala que *felizmente* hay un número suficientemente grande de beneficiarios de este programa en las encuestas nacionales de hogares, como para poder explorar el impacto de dicha intervención. Estudios basados en esas bases de datos, por ejemplo, lograron identificar el efecto multiplicador de las transferencias de PROCAMPO (cada peso transferido habría generado 0.28 pesos de ingreso pecuario).

Por otro lado, Proyectos como el PROMSA, hacen evidente que la estructura de incentivos también afecta la calidad de los mecanismos de monitoreo y evaluación. En este caso, la administración del proyecto fue licitada a un operador privado, pero eran funcionarios de esta misma institución los encargados de llenar los formatos que los funcionarios ecuatorianos diseñaron para hacer las actividades de monitoreo. La falta de independencia del sistema de monitoreo, obligó al gobierno a complementarlo con otra estructura de control paralela, la que tampoco aseguró una independencia entre el evaluador y el evaluado.

Crecientemente, los proyectos han empezado a usar bases de datos complementarias para reconstruir líneas de base o grupos de control para evaluar los proyectos. Estas estrategias pueden ser muy útiles, aunque es indispensable evaluar qué tipo de sesgos muestrales dichas bases pudieran tener. Justamente en el caso de PROMSA, se acaba de planificar una evaluación complementaria donde la línea de base y grupo de control, será construido ex-post usando el Censo Agropecuario del año 2000 como fuente de información primaria, complementando la evaluación con una encuesta de seguimiento que será realizada en el 2007.

#### **4.7 Mecanismos de Aprendizaje**

Finalmente, es importante que los proyectos incorporen de manera explícita mecanismos de aprendizaje para adaptarse a cambios en el entorno. Mantener flexibilidad es importante para un organismo ejecutor, para adaptarse a los cambios o necesidades en distintos escenarios políticos o internacionales y no perderse de sus objetivos, sobre todo en programas con períodos de ejecución largos como PROMSA (Ecuador) o PROCAMPO (México). Sin embargo, demasiada flexibilidad en el uso de instrumentos y líneas de acción, podría originar un desvío de las mismas. El PROMSA, es un ejemplo del tipo de programas en el cual se llegaron a ejecutar los apoyos, incluso en campos que no estaban considerados dentro de sus líneas de acción (terminó facilitando créditos aunque esa no fuera una línea de acción).

Un aspecto particular de los programas de transferencias condicionadas, es el monto del subsidio fijado para períodos largos, sin tomar en cuenta la inflación. Este hecho, origina que el monto de la transferencia recibida por cada beneficiario en términos de capacidad adquisitiva sea decreciente. Por ejemplo, Colombia (Familias en Acción) menciona que los valores de los subsidios han sido fijados en términos constantes y calculados a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida; manteniéndose constantes desde el año 2003 a pesar de la inflación.

### **5. INSTRUMENTOS MÁS EFICIENTES PARA COMPENSAR LOS IMPACTOS DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL SOBRE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y PARA IMPULSAR UNA INTEGRACIÓN MAS EXITOSA A LOS MERCADOS**

Tal como se ha mostrado en los acápite anteriores, los programas deben atender a una AF que, a la luz del estudio de la caracterización presentada en el capítulo I, es sumamente heterogénea, tanto por la ubicación geográfica, el acceso diferenciado a activos y sus características sociodemográficas, como por la estrategia de generación de ingresos que persiguen. Importa además el grado de transabilidad de los cultivos o crianzas que manejan, en tanto pueden ser afectados de manera diferenciada por el proceso de apertura comercial. En ese sentido, antes que una receta para enfrentar de manera exitosa los procesos de apertura, el análisis de los programas estudiados sugiere la necesidad de manejar un abanico amplio de opciones que sean compatibles con la estructura de incentivos sugerida en la sección anterior.

Aunque el los resultados del Capítulo II indican que la percepción de la existencia de impactos negativos de los TLC sobre la AF, podrían estar sobredimensionada, es evidente que la AFS no tendría mayores oportunidades en el nuevo contexto, a menos que sea apoyada con programas de educación y capacitación; crédito y asistencia en el marco de políticas integrales. Asimismo, dada la enorme heterogeneidad de la Agricultura Familiar, no se puede descartar que cierto segmento sea particularmente vulnerable en el corto plazo a la apertura comercial. En ese sentido, esquemas complementarios que enfrenten esta vulnerabilidad pueden ser necesarios. Finalmente, los otros segmentos de la AF, la AFT y la AFC, requerirían también de políticas diferenciadas que incrementen sus oportunidades de integración exitosa a las nuevas oportunidades de mercado que la apertura podría generar.

La protesta de sectores específicos de agricultores en los distintos países de la región que perciben que los TLC pueden afectarlos negativamente, ha hecho que la discusión de políticas públicas se concentre en las compensaciones a cultivos específicos, llamados *vulnerables*. Sin embargo, es importante reconocer que es muy difícil establecer con claridad qué cultivos o crianzas pueden ser los más afectados, en el corto plazo. La razón es que la estructura de los mercados es tan heterogénea que la transmisión de precios de frontera a precios a nivel de productor será distinta para cada producto y para cada zona, según la magnitud de los costos de transacción existentes y del grado de competencia que prevalece en cada uno de los mercados de productos y factores. Además, el cambio en la estructura de precios relativos, generado por la reducción arancelaria afectaría de manera distinta a los productores en las diferentes regiones; algunos lograrían modificar su cédula de cultivos pero otros no, dadas las restricciones locales que enfrentan.

En este contexto, es indispensable reconocer la inconveniencia de identificar cultivos perdedores y la dificultad de identificar individualmente hogares perdedores. Por ello, es conveniente optar por identificar a los segmentos de AFS y su ubicación geográfica, diseñando políticas para enfrentar su potencial vulnerabilidad, a fin de transferirles las capacidades que les permitan adecuarse a las circunstancias cambiantes. Las experiencias de programas de apoyo desligados del cultivo (transferencias condicionadas a educación y salud), como los implementados en México o en Turquía, muestran que es posible llegar a áreas vulnerables sin necesidad de condicionar a los hogares a ser productores de un cultivo o crianza considerado como vulnerable. Programas de este tipo, focalizados en las zonas de mayor vulnerabilidad, podrían asegurar que se compense a los segmentos de AF afectados, se aumente la liquidez en el sector rural (producto de las transferencias monetarias condicionadas que se podrían implementar) y se logren, al mismo tiempo, otros objetivos a largo plazo como el de elevar los niveles de educación, elemento crítico para mejorar la competitividad de la AF, especialmente en las áreas de menor desarrollo relativo.

Diversos estudios, además de los que forman parte de este proyecto (Vg. Morley y Coady, 2003; Skoufias y McClafferty, 2001; Villatoro, 2005), muestran que los programas de transferencias condicionadas han sido efectivos para transferir liquidez a hogares vulnerables y que han logrado incrementar el acceso a aquellos servicios públicos que han sido materia de la condicionalidad. Obviamente, los programas de transferencia condicional no son la panacea y no se puede esperar que por si solos mejoren las oportunidades de generación de ingreso de los hogares ligados a la AF. Aunque las simulaciones realizadas por estos autores indican que existirían ganancias salariales asociadas a los años de escolaridad adicionales que las condicionalidades han generado, es obvio que sin políticas de oferta adicionales estas ganancias adicionales no ocurrirían. Sin embargo, no se puede dejar de reconocer el importante rol que pueden cubrir este tipo de proyectos en un contexto más amplio que el que les sirvió de partida de nacimiento.

El estudio de caso de Chile, muestra que en un escenario de apertura y de implementación de TLC, programas integrales como Chile Solidario, podrían ser de gran utilidad para enfrentar potenciales efectos negativos, especialmente sobre el segmento de la AFS. Por su parte, los instrumentos del programa de empleo con apoyo fiscal como los de la línea de autoemprendimiento, podrían permitir

aprovechar oportunidades fuera de los sistemas productivos, favoreciendo la generación de oportunidades en otros sectores distintos al agrícola, siendo relevantes para la AFS y la AFT. Finalmente, los programas de fomento productivo, podrían constituir una vía para incrementar el potencial de los productores ligados a la AFC, hasta adaptarse mejor al nuevo escenario de apertura.

Junto a los proyectos que condicionan la recepción de la transferencia a cambios de conducta pero no limitan el uso del recurso transferido (Chile Solidario, Bolsa Familia, Familias en Acción y Red de Protección Social), existen los proyectos que no condicionan la transferencia (más allá de la focalización establecida), pero si condicionan el uso de recursos (Vg. Bono Ganadero, PRONAF, PADEMER, FINAGRO, ROMSA, PROLOCAL, PDR y Libra por Libra). Más allá de estos dos grandes grupos de proyectos, existen otros proyectos que no condicionan la conducta de los beneficiarios como el programa de pensiones rurales en Brasil. También está el programa PROCAMPO, que ha ido desmontando sus condiciones en la medida que ya no es requisito sembrar un grupo específico de cultivos para ser acreedor al beneficio. Sin embargo, otros condicionamientos subsisten, como el de mantener posesión de un predio agrícola en actividad, lo que genera incentivos que potencialmente pudieran ser inconvenientes. También existen proyectos que buscan afectar indirectamente a los beneficiarios a través de subsidios dirigidos a activar el mercado laboral en el que la AF podría insertarse.

PROCAMPO *funcionó* en términos que permitió la aceptación Política del TLCAN al incrementar la liquidez en el sector rural (US\$ 100 por Ha.). Sin embargo, tal como lo sostiene Castañeda (2004), las transferencias se hicieron sistemáticamente a destiempo (buen tiempo luego de la siembra), por lo que no habrá tenido mayores efectos sobre el rendimiento de los cultivos<sup>39</sup>.

Es importante resaltar que las transferencias monetarias condicionadas han mostrado una eficacia que va más allá de inducir a las familias beneficiadas a usar determinados servicios públicos que son parte de la condicionalidad. Además, han mostrado ser efectivas para incrementar los ingresos rurales en un porcentaje mayor al que generaría la propia transferencia. Esto, es así debido a que los pobres rurales han usado parte de estas transferencias para generar ingresos adicionales.

Tal como lo sostiene Castañeda (2004), si se insiste en realizar compensaciones, programas de apoyo al ingreso desacoplados del nivel de producción o programas de transferencias condicionadas, son los mejores candidatos para realizar compensaciones, a la luz de la evidencia reciente de América Latina. Ambos tipos de programas tendrían similar costo-efectividad, al momento de transferir ingresos a los productores agrícolas. Además, este tipo de programas demostrarían ser mejores que otros (programas de inversiones, compensaciones por desempleo, programas de apoyo al empleo temporal, complementos alimenticios, etc.), en la medida que pueden alcanzar niveles de focalización altos a costos razonables, son políticamente aceptables y generan una estructura de incentivos que puede adaptarse al cambio en las condiciones específicas en las que vive el agricultor.

Por otro lado, el pre-anuncio de la política de compensaciones, generó efectos perversos incrementando las áreas de los cultivos a ser beneficiados. Finalmente PROCAMPO ha generado un lobby muy fuerte de medianos y grandes productores de maíz que hace improbable que el subsidio se pueda desmontar.

Varios autores resaltan que la periodicidad y frecuencia de las transferencias, pueden ser críticas; Yúnez Naude (2006) y Castañeda (2004) indican, por ejemplo, que en el caso de PROCAMPO los retrasos en los pagos han venido siendo sustantivos ejecutándose muchas veces meses después de la fecha de siembra. En ese contexto, estas transferencias habrían servido de poco para reducir los problemas de liquidez que habrían tenido los productores agropecuarios. Todo lo contrario ocurriría con

---

<sup>39</sup> Aunque el objetivo del programa según su norma de creación era el de mejorar la competitividad interna de la pequeña agricultura mexicana y facilitar la conversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad, la mayor parte de especialistas entienden que el objetivo central era el de compensar a los agricultores frente a la reducción arancelaria.

los programas de transferencias condicionadas cuya regularidad, típicamente mensual, aseguraría que las familias contaran con la liquidez en el momento oportuno.

### **5.1 Programas que construyen mercados, construyen capacidades e incrementan la Base de Activos**

Por otro lado, la necesidad de elevar la competitividad de la AF de cara a los procesos de apertura en marcha, exigen un conjunto de programas que logren reducir o eliminar los principales cuellos de botella que enfrentan los distintos segmentos de la AF para acceder a mercados crecientemente más complejos como los que debe enfrentar en el marco de los procesos de liberalización comercial.

Existen programas cuyo propósito explícito es impulsar la creación de mercados. Proyectos dirigidos a cofinanciar la demanda de asistencia técnica, por ejemplo, buscan generar las condiciones favorables para que se desarrollen mercados de servicios no-financieros ligados a las actividades productivas que desarrollan los productores ligados al segmento de AF. Proyectos como el de PROMSA en Ecuador y PADEMÉR en Colombia, son buenos ejemplos de muchos programas que se vienen ejecutando en América Latina con el propósito de crear y consolidar una oferta de servicios no-financieros que requiere la AF de la región.

En el caso de Colombia, destacan la importancia de instrumentos crediticios y mecanismos que permitan suavizar los efectos negativos de la apertura, por su importancia para diversificar fuentes de ingresos (invirtiendo en actividades extra prediales). Similar énfasis, se identifica en el caso de PRONAF, en Brasil. Sin embargo, ambos programas tienen indicadores de costo-efectividad que los hacen poco atractivos. En ese contexto, la profundización de instrumentos de micro-finanzas, incluyendo mecanismos de ahorro, crédito y seguro, debería ser una alternativa a explorar. Estos mecanismos han mostrado impactos significativos en los distintos segmentos de la AF, y lo han hecho construyendo mercados financieros razonablemente sostenibles (Braun, 2004). Asimismo, los estudios hacen notar que el acceso a financiamiento, sin políticas complementarias que faciliten el acceso a los demás mercados y las políticas de financiamiento son poco eficaces.

Junto a los programas que construyen mercados, ya sean mercados financieros, o de asistencia técnica, se requiere de una apuesta sostenida por incrementar el capital humano de los distintos segmentos de AF. En algunos casos, muchos de ellos ligados seguramente al segmento de AFS, este mayor capital humano se convertiría en un instrumento fundamental para ampliar la gama de oportunidades para la generación de ingresos de la producción agrícola de pequeña escala a oportunidades de asalariados o a oportunidades de generación de ingresos en actividades no agropecuarias. En ese contexto, estrategias de largo plazo que apuesten por la inversión en capital humano, son indispensables para incrementar las oportunidades para que la AF pueda superar su condición de marginación. En este contexto, programas como Familias en Acción, son percibidos como instrumentos de una estrategia de desarrollo de largo plazo, por el énfasis en el desarrollo de capital humano; asistencia de salud y educación, lo que es relevante especialmente para la AF de subsistencia.

En el caso de PROLOCAL, este programa otorga apoyo en la construcción de activos productivos, capacitación y empoderamiento, lo que es relevante no sólo para la AFS, sino que también para los demás segmentos de la AF. En el caso del PROMSA se podría concluir que la relevancia de este programa en un contexto de apertura, es la creación de oportunidades a través de la transferencia de capacidades a productores con potencial productivo, lo que es particularmente importante para el segmento de AFC.

Por último, ejemplos como los presentados por FIDA (2004), hacen evidente que las intervenciones públicas tienen impactos de largo plazo cuando fortalecen las capacidades de los productores para vincularse a los mercados e inducen comportamientos basados en reglas de mercado y no en comportamientos oportunistas.

## **6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS Y POSIBLES ESTRATEGIAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR**

Un análisis al conjunto de los programas identificados hace evidente que la mayor parte, continúa constituyéndose en acciones aisladas insuficientemente evaluadas y que no suelen priorizar una visión territorial basada en la complementariedad que pudiera darse con otros proyectos o programas en el área de intervención. Este tipo de estrategia, respondería a una visión que ha venido dominando en América Latina, especialmente en la década de los noventa, y que apuntaba a la fragmentación de los programas por sectores (programas sectoriales) desde una visión que prioriza las señales del mercado (Escobal y Ponce, 2000).

Mientras que antes de la década de los ochenta dominaba una estrategia basada en intervenciones integrales que no incorporaban las señales del mercado y que eran diseñadas verticalmente (apostando por estrategias diseñadas a partir de estructuras centralizadas de la administración pública y sin mayor participación de la comunidad), a partir de la implementación de los programas de ajuste y de reformas estructurales pasó a dominar una estrategia alternativa. Esta estrategia se caracteriza por incrementar el rol de los beneficiarios (estableciendo una prioridad de las acciones basada típicamente en la demanda) y le da al mercado un rol protagónico. Las intervenciones, aunque incorporan estos criterios positivos, lamentablemente pierden el sentido de integralidad que caracterizaba a las intervenciones ligadas al desarrollo rural y al apoyo de los sectores de AF en el pasado.

Recogiendo las experiencias de las últimas décadas y a la luz de la evaluación que aquí se ha resumido, uno podría establecer que las nuevas intervenciones deberían incorporar cuatro elementos:

- (i) Un sentido de integralidad (intervenciones múltiples, diseñadas teniendo en cuenta la especificidad del territorio donde son aplicadas).
- (ii) Una visión de eliminar las fallas de mercado.
- (iii) Una visión más participativa de la estrategia, donde el enfoque “demand driven” sea complementado con diseños participativos que incorporen a poblaciones típicamente excluidas y con poca capacidad para hacer sentir su voz.
- (iv) Intervenciones basadas en un diseño estratégico que reconozca que los proyectos tienen que ser validados antes de que su escala sea expandida hacia otros ámbitos de intervención.

Lamentablemente, los enfoques integrados que incorporan en la programación (identificación y diseño), y ejecución y mantenimiento de los proyectos, una visión territorial basada en la complementariedad de intervenciones y lo suficientemente flexibles para adaptarse a las especificidades de la zona de intervención, continúan siendo minoritarios. Sin embargo, es interesante resaltar varias intervenciones recientes, especialmente aquellas lideradas desde la cooperación internacional (v.gr. FIDA, AID), que se han venido acercando a este nuevo paradigma.

Los estudios complementarios que forman parte de este programa, han reconocido la importancia de la AF, tanto en términos de su dimensión (cubriendo a más del 80% de los agricultores de la región) como en términos de su contribución al empleo y a la producción agropecuaria de la región. Del mismo modo, se ha reconocido que aunque los procesos de liberalización comercial pueden tener impactos reducidos, en promedio la heterogeneidad de la AF hace pensar que los impactos pueden ser diferenciados por tipo y grado de inserción mercantil, así como según la base de activos públicos y privados de los que dispone para identificar sus estrategias de generación de ingresos.

Los estudios reconocen lo difícil que es pronosticar los impactos de un proceso concreto de apertura comercial. Esto es así, debido a la enorme heterogeneidad estructural de la AF y por las innumerables

respuestas de un mismo shock de política (en éste caso una apertura). En ese contexto, las opciones de políticas y programas, deben reconocer que compensar a los perdedores no es fácil, no sólo por las dificultades fiscales que típicamente existen, sino además porque es difícil identificar quien realmente se verá perjudicado por la apertura comercial. Por otro lado, las políticas y programas que se implementen deben adaptarse a la heterogeneidad de la AF, reconociendo que el tipo de intervenciones debe ser distinto según se trate de AFS, AFT o AFC.

Las estrategias de apoyo a la AF en los distintos países de América Latina, requieren dos componentes. El primero, está asociado a la identificación de los servicios, instrumentos y programas que ya estén operando de manera razonablemente exitosa en la región y la evaluación de en qué medida pueden ser adaptados a las condiciones locales de cada país. Estos servicios, instrumentos y programas, pueden estar dirigidos tanto a reducir la vulnerabilidad de segmentos específicos de la AF de cara a la apertura (y potenciar sus capacidades para reconvertirse hacia otras actividades que les permitan salir de la pobreza), como a reducir los cuellos de botella que impiden que los segmentos más dinámicos de la AF puedan articularse de mejor manera a los mercados locales, regionales, nacionales y, eventualmente, internacionales. El segundo componente está asociado a la construcción del diseño institucional que permita que los distintos servicios, instrumentos y programas puedan ser ofrecidos de manera coordinada, de acuerdo a las necesidades de cada segmento de AF, de tal manera que se constituyan en una política diferenciada que logre adaptarse a la heterogeneidad de la agricultura familiar.

## **6.1 Identificación de Programas e Instrumentos Exitosos**

Los distintos estudios nacionales, han demostrado que existen programas e instrumentos razonablemente exitosos que en algunos casos han permitido reducir la vulnerabilidad de ciertos segmentos de la AF y en otros han reducido o eliminado importantes cuellos de botella que impedían que la AF se articule exitosamente a los mercados. En algunos casos los programas son parte de la red de protección social y, aunque no hayan sido designados explícitamente para compensar a la AF, pueden tener un importante efecto sobre el bienestar de los hogares de AF, afectados por los procesos de apertura. En otros casos, se trata de programas que incrementan la cantidad y calidad de activos en manos de los hogares de AF y que les permiten acceder a los mercados rurales (agropecuarios y no agropecuarios; salariales y no salariales) en mejores condiciones.

En lo que se refiere a programas de compensación, los programas de compensaciones no acopladas (desligadas de la producción), tienen inconvenientes ligados a la reputación de los gobiernos que los implementan. A pesar que la transferencia pueda estar desligada de la decisión de qué cultivar, si los productores perciben que su compensación estará en riesgo si cambian de cultivo, difícilmente ocurrirá un cambio en las decisiones de siembra ante un cambio en la estructura de precios relativos.

En contextos donde los programas de compensaciones exigen un desembolso fiscal demasiado grande lo que hace que sea improbable que puedan ser implementados incluyendo las características que aquí se han mencionado (totalmente desacoplados y de cobertura universal) una estrategia alternativa es usar los programas de transferencia condicionadas que ya están en marcha incrementando la prioridad en aquellas zonas de mayor vulnerabilidad donde se perciba que los segmentos de AF de subsistencia o en transición puedan ser afectados de manera significativa por los procesos de apertura que los TLC puedan generar.

Existe suficiente evidencia acerca de cómo los programas de transferencias condicionadas pueden lograr efectivamente reducir la brecha de pobreza que afecta a las familias pobres, y en muchos casos mitigar las consecuencias de un shock adverso. Esto, junto al hecho de que dichos programas inducen comportamientos conducentes a mejorar la dotación de capital humano de los hogares y las transferencias son usadas ahí donde la restricción de liquidez es más aguda, son suficientes argumentos a favor de explorar el uso de estos programas para propósitos complementarios, como lo es enfrentar la vulnerabilidad de los hogares rurales ligados al segmento de AF en el marco de los procesos de apertura.

Obviamente la efectividad de las transferencias condicionadas en términos de los objetivos de construcción de capital humano que pretenden, está fuertemente condicionada a la existencia de políticas complementarias de expansión de la oferta que garanticen que la expansión de la demanda que este tipo de programas genera, sea satisfecha con una oferta de creciente calidad.

Otros programas analizados aquí merecen también ser considerados. El programa de pensiones al adulto mayor, en la línea del programa implementado en Brasil o programas de seguro de desempleo podrían ser considerados como mecanismos que enfrenten la vulnerabilidad de los productores de AFS. Sin embargo, en este tipo de programas la evidencia apunta a que rara vez logran focalizarse adecuadamente a la población pobre. En este contexto, se requiere profundizar en estrategias combinadas de focalización geográfica y focalización individual para llegar a las poblaciones más vulnerables. Tal como lo muestra la investigación sobre Chile, el programa PUENTE de Chile Solidario, es un excelente ejemplo donde el Estado coordina esfuerzos para que los distintos programas ya existentes provean de manera eficaz los servicios sociales básicos a la población beneficiaria. Antes que crear un nuevo programa que se superponga a los ya existentes, hacer que los programas regulares funcionen, es una innovación que merece ser replicada.

Por otro lado, los programas de capacitación laboral y de promoción del autoempleo, al estilo de los implementados en Chile, pueden constituirse en diseños interesantes para ampliar el abanico de oportunidades de generación de ingresos, especialmente para aquellos segmentos de la AF que puedan requerir reconvertirse hacia otros sectores económicos.

Si bien los programas de transferencias monetarias condicionadas, los programas de empleo temporal o los programas pensionarios, pueden ser mecanismo eficaces para atender a la AFS, políticas adicionales son requeridas para que los hogares ligados a ella, puedan transitar hacia una estrategia de generación de ingresos que les permita salir de la pobreza. Al mismo, tiempo políticas complementarias también son necesarias para que la AFT, pueda aumentar sus oportunidades de inserción a los mercados agropecuarios y la AFC pueda recomponer sus cartera de cultivos y crianzas de la producción de no-transables e importables hacia la producción de exportables, especialmente en los nichos de mercado que la apertura comercial ofrece.

La evidencia mostrada por los estudios nacionales hace evidente que no existe un mecanismo único para favorecer a la AF, dado que ésta no tiene una estructura homogénea al interior de cada uno de los países de la región. Por ello, los programas de apoyo estudiados podrían ser considerados como un “menú” al que los distintos países podrían acceder para establecer la mezcla adecuada, de acuerdo al tipo de AF al que buscan favorecer.

▪ **CUADRO 10**  
POLÍTICAS DIFERENCIADAS MENÚ DE PROGRAMAS SEGÚN TIPOLOGÍA DE AF

	Segmento de AF al cual deberían dirigirse		
	AF de Subsistencia	AF en Transición	AF Consolidada
<b>Programas de Acceso a Crédito</b>		X	X
<b>Programas de transferencia de activos / transferencia de capacidades</b>	X	X	X
<b>Programas de empleo temporal</b>	X	X	
<b>Programas de asistencia a hogares vulnerables y redes de protección social</b>	X	X	
<b>Acceso a Bienes y Servicios Públicos</b>	X	X	X

Fuente: Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID (2007) “Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe”.

Tal como sugiere el Cuadro adjunto, cada segmento de la AF requiere una mezcla de servicios, programas e intervenciones distinta. El segmento de AF requiere de una mezcla de intervenciones que le ayude a enfrentar sus vulnerabilidades de cara a la apertura comercial y potenciar su base de activos para que pueda ya sea integrarse de mejor manera en los mercados agropecuarios o tener una estrategia de salida del sector que le maximice sus oportunidades de salir de la pobreza. En el otro extremo, el segmento ligado a la AF consolidada requiere una mezcla de intervenciones que le permita eliminar los cuellos de botella que le impiden mejorar su competitividad de cara a la apertura. Entre ambos “extremos”, la AFT requiere de una mezcla que se acerca a uno u otro de los otros segmentos de AF, dependiendo de su base de recursos y su capacidad de articularse exitosamente a los mercados rurales de productos y factores.

Las características de la AFS, evidencian la necesidad de implementar instrumentos que estén enfocados sobre sus deficiencias de capital humano y físico otorgándoles además transferencias monetarias para enfrentar su vulnerabilidad y asegurar la satisfacción de necesidades básicas como alimentación o salud. En este contexto, también son relevantes los programas de empleo temporal. Por otro lado, la AFT podría requerir instrumentos para consolidar sus sistemas productivos o mejorar su capital humano, lo cual da un margen mas amplio respecto a la idoneidad de los recursos empleados para atender sus necesidades. Finalmente, los programas relevantes para la AFC, son aquellos que faciliten instrumentos como acceso a crédito y transferencia de capacidades que les ayuden a lograr cambios tecnológicos o la reconversión productiva.

A nivel de programas específicos, los de transferencias condicionadas como Chile Solidario y programas de promoción del empleo como el de Empleo con Apoyo Fiscal, son alternativas importantes para enfrentar la vulnerabilidad de los segmentos de AF de sobrevivencia y en transición. Un programa previsional como el implementado en Brasil, también podría cumplir un papel central en dinamizar la transición de una AFS a una AFC, abriendo oportunidades para que los agricultores mas viejos puedan retirarse sin afectar su bienestar de largo plazo y ocurra un recambio generacional en agro latinoamericano. Por otro lado, los programas que buscan desarrollar los mercados de servicios no financieros rurales (como el de asistencia técnica) a partir de esquemas de cofinanciamiento pueden contribuir a reducir las barreras que impiden a la AF acceder a mejores oportunidades de generación de ingresos. Estos programas implementados junto con una mejor asignación del gasto público rural para incrementar la dotación de bienes públicos (infraestructura de caminos, electrificación, servicios de comunicaciones, etc.) pueden sentar las bases para la mejora de la competitividad de los distintos segmentos de AF.

En el marco de ejecución de estos proyectos, una función importante del sector público en cada uno de los países de la región, es la promoción de las alianzas entre segmentos de la AF y agentes claves en la cadena de generación de valor agregado del sector (v.gr. agroindustria, supermercados, etc.), a través de la inversión complementaria en bienes públicos, que puede incluir la reparación de caminos o carreteras, o el subsidio directo para la generación de oferta de servicios productivos no financieros (por ejemplo, asistencia técnica).

## **6.2 Innovaciones Institucionales para garantizar la Construcción de Políticas Diferenciadas**

La gran apuesta de los programas de apoyo a la AF es el diseño de un marco institucional que ofrezca incentivos para mejorar el acceso, la calidad, y la efectividad.

Tal como lo sostienen todos los estudios nacionales, es indispensable asumir el principio de integralidad en el diseño e implementación de los programas de apoyo a la AF en el marco de los procesos de apertura. La heterogeneidad de la AF, exige políticas diferenciadas que se traducen, en la práctica, en un menú de programas del que cada segmento de la AF toma aquella combinación que le es

pertinente dada sus vulnerabilidades y potencialidades. No existe pues un solo programa o política que solucione los problemas de tal o cuál segmento de la AF. Se requiere una combinación de intervenciones que sea relevante para cada segmento de AF en cada contexto. Para que estas políticas integrales de apoyo a la AF funcionen, se requiere de marcos institucionales que articulen los distintos programas y aseguren que su ejecución simultánea rompa los cuellos de botella que enfrentan los distintos segmentos de la AF. El mayor reto es asegurar que los distintos programas existentes, operen de manera coordinada

Los agricultores de AF, especialmente los de la AFS y parte de los que están en transición, no están en capacidad de explorar mercados potenciales ni evaluar en qué productos distintos de los que actualmente cultivan podría ser competitivo. Para ellos una política que sólo sea centrada en la demanda tiene fuertes limitaciones.

A lo largo de las últimas décadas, varios de los programas analizados junto con otros que se han desarrollado también en el contexto de América Latina, han desarrollado innovaciones institucionales que vale la pena destacar.

- (i) Es necesario establecer mecanismos de evaluación externa, independientes de la administración del proyecto. Dichas evaluaciones deben incluir una línea de base y un grupo de control, si se pretende determinar los impactos de la intervención, aislando este efecto de los impactos de otras intervenciones o de eventos exógenos.
- (ii) Las evaluaciones externas, deben estar acompañadas de mecanismos más flexibles de evaluación interna que sean de uso exclusivo del proyecto, dónde los encargados del programa puedan tener la confianza para evaluar problemas de ejecución, sin que dicha evaluación sea usada en su contra.
- (iii) El control de los recursos monetarios por parte de los beneficiarios empodera a los mismos y al mismo tiempo, genera una estructura de incentivos adecuada donde los beneficiarios pueden aprender de sus errores.
- (iv) Un control más efectivo de los recursos y cómo se van a utilizar, reduce los problemas de asimetría de información que se han reseñado. De esta manera, es menos probable que el productor reciba una transferencia de servicios de calidad inferior que sea inadecuada para superar la restricciones que el enfrenta.
- (v) Los programas de transferencias condicionadas, pueden ser ampliados en cobertura para atender a poblaciones potencialmente vulnerables por los procesos de apertura que se derivan de un TLC, especialmente en los casos donde la focalización geográfica es posible. Sin embargo, cabe recordar que este tipo de programas deben necesariamente ir acompañados por programas de consolidación de la oferta de servicios (cantidad y calidad) que se pretende promover. En caso contrario, aunque puedan cumplir su rol de reducir la vulnerabilidad de corto plazo, no potenciarían la creación de capital humano en sus zonas de influencia.
- (vi) Es indispensable alentar a los gobiernos para empezar sus proyectos a partir de *pilotos*, que luego de ser evaluados y verificadas sus bondades, puedan replicarse a mayor escala allí donde sea pertinente. El apuro político asociado a iniciar grandes proyectos de apoyo productivo o de transferencias condicionadas, sin un adecuada evaluación de los mecanismos de focalización, cobertura y sin antes haber sido adecuadamente validados, es una receta adecuada para el fracaso, tal como lo evidencia la experiencia internacional, y algunos de los proyectos y programas implementados en América Latina.

- (vii) La combinación de instrumentos de focalización geográfica y focalización individual, pueden permitir alcanzar adecuados niveles de focalización a costos razonables. Al mismo tiempo, combinar mecanismos simples y transparentes de focalización definidos a escala nacional junto con mecanismos locales de monitoreo y fiscalización, pueden contribuir eficazmente a la sostenibilidad de los programas.

Para que estos nuevos diseños institucionales operen, es indispensable que las prioridades y los criterios de eficiencia que están implícitos en estos programas se incorporen a las decisiones presupuestales de los Gobiernos. A este respecto, el Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados, y las Evaluaciones de Impacto y de Resultados que Chile ha venido desarrollando son aleccionadoras.

Por otro lado, es indispensable adecuar los objetivos de los proyectos a la restricción presupuestaria, evitando imponer metas de cumplimiento “sobredimensionadas” a quienes implementan los programas. Un buen balance entre escala presupuestal y metas programáticas evitará una asignación ineficiente de los escasos recursos disponibles, lo que finalmente redundará en un mayor nivel de ingreso o bienestar para la población objetivo.

Es interesante resaltar que esquemas de funcionamiento como el que ha establecido Chile Solidario, resulta interesante para el diseño de nuevos programas de apoyo. Al contar con un diseño integral y flexible para la generación de soluciones a las múltiples situaciones de los hogares, operando a través de un guía orientador (apoyos familiares), se logra establecer una gama de soluciones más relevante. Un esquema flexible como el implementado permite lidiar con la gran heterogeneidad de los hogares asociados a la AF.

Finalmente, es indispensable reconocer que siendo la escala de producción una restricción importante de la mayor parte de la AF, su viabilidad en el marco de los procesos de apertura exige de estrategias de acción colectiva. Sin embargo, la evidencia de los distintos países sugiere que las estrategias de asociatividad no son siempre exitosas, si es que no resultan de una estructura de incentivos que les den sostenibilidad, y son forzadas por los proyectos y programas. En ese contexto, se requiere avanzar en el diseño de mecanismos que viabilicen los convenios entre pequeños productores, y entre ellos y los sectores empresariales, especialmente aquellos relacionados a la transparencia de los contratos en presencia de alta incertidumbre.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, Edward** (2005). "Openness and inequality in developing countries: A review of theory and recent evidence", *World Development*, vol. 33, n.º 7, Julio, pp. 1045-1063.
- Ayala Consulting Co.** (2003): "Taller sobre Programas de Transferencias Condicionadas (PTCs): Experiencias Operativas." Informe Final. Preparado para el Banco Mundial, Quito, Ecuador.
- BID** (2006): "Ex Post Project Evaluations 2004 Annual Report". Office of Evaluation and Oversight, OVE.
- Bouillon, C. P., y L. Tejerina.** (2006). "Do we know what works? A Systematic Review of Impact Evaluations of Social Programs in Latin America and the Caribbean." Seminario "What Next For Social Policy: Building On The Experience Of Conditional Cash Transfer Programs" 2006 IDB Annual Meeting, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brazil.
- Brau, J. C.** (2004) "Microfinance: A Comprehensive Review of the Existing Literature and an Outline for Future Financial Research. Brigham Young University.  
En: <http://marriottschool.byu.edu/selfreliance/workingpapers/library/997.pdf>
- Castañeda, T.** (2004). "Compensations for the Trade Reforms in Agriculture in Latin America and the Caribbean: Policy Options and Design and Implementation Issues." World Bank. mimeo.
- Castañeda, T. y K. Linder** (2005): "Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and The United States" Junio 2005. Social Protection Discussion Paper Series No. 0526. Social Protection Unit; Human Development Network. The World Bank
- Camhi, R., Castro, R. y Soto. S.** (2003) "Programa Chile Solidario: Análisis y Comentarios". Libertad y Desarrollo. Serie Informe Social N° 74.
- CEPAL** (2006): "Panorama Social de América Latina". División de Desarrollo Social – División de Estadística y Proyecciones Económicas.
- CEPAL** (2003): "Análisis de Resultados del Programa Puente 2002". División de Desarrollo Social.
- Davis, B.** (2003). "Innovative policy instruments and evaluation in rural and agricultural development in Latin America and the Caribbean." Current and emerging issues for economic analysis and policy research (CUREMIS II). Volume I: Latin America and the Caribbean, 67-104.
- Delmelle, G.** (2006): "Impactos de los TLC sobre la Agricultura Familiar y políticas de compensación: Estudio nacional Nicaragua". Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- Echenique, J** (2006): "Importancia de la Agricultura Familiar Campesina en América Latina y el Caribe". Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- Escobal, J.** (2005): "The Role of Public Infrastructure in Market Development in Rural Peru". Wageningen University 254 p. ISBN 90-8504-161-9 The Netherlands.
- Escobal, J. y C. Ponce** (2000). "Innovaciones Recientes en la Lucha Contra la Pobreza Rural en América Latina: Potencialidades y Limitaciones". Seminario sobre Instrumentos para la Mitigación de la Pobreza Rural. Valle Nevado, Chile, 26-29 de enero del 2000. Disponible en <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/pdf/escobal.pdf>

- FIDA** (2004): “Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú: Evaluación temática” Junio de 2004. Informe No 1497-PE. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma.
- FISE** (2002). “Logros y Avances del Fondo de Inversión Social de Emergencia año 2002” República de Nicaragua. Managua, Noviembre, 2002
- Ganuzo, E.; S. Morley, S. Robinson y R. Vos** (2004): “¿Quién se beneficia del libre Comercio? promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe en los 90”.
- Goodwin, B. K., y A. K. Mishra.** (2006). "Are “Decoupled” Farm Program Payments Really Decoupled? An Empirical Evaluation." Amer. J. Agr. Econ, 88(1), 73-89.
- Guanziroli, C.** (2006). “PRONAF dez anos depois: Resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural”. Disponible en: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A169.pdf>
- Kjöllerström, M.** (2004). Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: El papel del gasto público en América Latina, CEPAL, Red de Desarrollo Agropecuario, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- Lindert, Peter** (2004), ‘Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century’ Cambridge University Press, USA.
- Maldonado, J; R. Moreno y J. X. Varas** (2006): “Políticas de compensación y apoyo a la Agricultura Familiar en Colombia”. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- Mathauer, I.** (2004): “Institutional Analysis Toolkit for Safety Net Interventions August 2004. Social Protection Unit. Human Development Network. The World Bank
- Melo, O. y J. López** (2006): “Chile: Análisis de Políticas y Programas de Compensación”. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- Morley, S. y D. Coady** (2003): “From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries, IFPRI; Washington, D.C.
- Nigenda, G. y L. M.a González-Robledo** (2005): “Lessons offered by Latin American cash transfer programmes, Mexico’s Oportunidades and Nicaragua’s SPN. Implications for African countries” Junio, 2005. Centre for Social and Economic Analysis. Mexican Health Foundation. DFID Health Systems Resource Centre
- Sampaio, Y.; T. Vital y G. Duarte** (2006): Políticas de Apoio e Compensação à Agricultura Familiar no Brasil: uma avaliação do PRONAF, do Bolsa Família e da Aposentadoria Rural. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- SELA** (2005). "Estrategias y programas de reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe". XXXI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. SP/CL/XXXI.O/Di N° 7 -05, Caracas, Venezuela. 21 al 23 de noviembre de de 2005.
- SINERGIA** (2004). ¿Quién se beneficia de Familias en Acción?. Reportes de Evaluación N° 8, Bogotá, Febrero 2004
- Skoufias, E.** (2001): “PROGRESA and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A Synthesis of the Results of an evaluation by IFPRI”. Food Consumption and Nutrition Division. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.
- Skoufias, E. y B. McClafferty** (2001): “Is PROGRESA Working? Summary of the Results of an Evaluation”. IFPRI; Washington, D.C.

- Valdés, A** (2007). “Impactos de los tratados de Libre Comercio sobre la Agricultura Familiar y Políticas Compensatorias”. Proyecto FAO/BID GCP/RLA/152/IAB
- Valdés, A y J. Mistiaen** (2001) “Rural Poverty Reduction in Brazil: Towards an Integrated Strategy - Volume I Policy Summary” The World Bank Report N°: 21790 – BR
- Villatoro, Pablo** (2005): “Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina”. Revista CEPAL n° 86. Agosto, 2005.
- Winters, A., N. McCulloch y A. McKay** (2004) “Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far”. Journal of Economic Literature, vol. 42, pp. 72-115.
- Wodon, Q. T., y E. Velez.** (2001). "Poverty and inequality." Mexico: A comprehensive development agenda for the new era. Washington, DC: The World Bank.
- Wong, S.** (2006): “Análisis de Políticas de Apoyo y Programas de Compensación a la Agricultura Familiar en Ecuador”. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.
- Yúnez Naude, A.** (2006): “México: Políticas compensatorias para la agricultura familiar frente a los impactos de los TLC”. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Bloque Comercio FAO / BID. Santiago, Diciembre 2006.

## 8. ANEXO

### 8.1 Breve descripción de cada uno de los Programas Estudiados

#### 8.1.1 Chile

##### *(i) Bono de Modernización Ganadera (BOGAN)*

Programa iniciado en 1998, tiene por objetivo mejorar la productividad y la competitividad de pequeños productores ganaderos. El mecanismo de apoyo, es la transferencia monetaria destinada a subsidiar parcialmente la inversión de los productores. Esta inversión puede ser de dos tipos; a través de la adquisición de equipo e infraestructura productiva o la inversión para mejorar la genética de las especies.

##### *(ii) Programa Chile Solidario*

Es un sistema de protección social que inició el año 2002 y está dirigido a las familias en extrema pobreza. Este programa combina mecanismos de promoción y asistencia social, y las transferencias monetarias son otorgadas de acuerdo a un proceso de transición gradual (en varias etapas) durante un plazo de 5 años. La meta de este programa, es mejorar las condiciones de los hogares pobres en siete dimensiones del bienestar: identificación, educación, salud, dinámica familiar, trabajo, ingresos y habitabilidad.

##### *(iii) Programa de Empleo con Apoyo Fiscal*

Programa de apoyo a los jefes de hogar desempleados, principalmente a los de escasos recursos. Este programa tiene como meta la reinserción laboral y la generación de empleo. Los instrumentos utilizados son los programas de empleo directo e indirecto. El primero de ellos, es dirigido a la generación de empleos de corto plazo mientras que el segundo está destinado a subsidiar empresas privadas para la contratación o subsidiar el auto-emprendimiento de los beneficiarios.

#### 8.1.2 Brasil

##### *(i) Programa Nacional de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar (PRONAF)*

Inició acciones en 1996. Es un programa destinado a financiar actividades productivas de los agricultores. Este programa canaliza tres líneas de acción: una línea de crédito dirigida a financiar la actividad productiva de las familias, otra línea de crédito para infraestructura municipal y finalmente un subsidio para la capacitación y proyectos de investigación.

##### *(ii) Bolsa Familia*

Iniciado en el año 2003, es un programa de transferencias monetarias condicionadas, dirigido a hogares en extrema pobreza. Este programa tiene la finalidad de promover y fomentar la acumulación de capital humano teniendo como objetivos mejorar el gasto en alimentos, reducir la deserción escolar, cuidado de la salud y nutrición de los niños, y madres gestantes (pre natal y post natal), entre otras. Sus líneas de

acción canalizan transferencias a través de los beneficios básicos y beneficios escolares. Este último es un beneficio adicional por cada niño menor de 15 años.

***(iii) Pensión Rural (Aposentadoría Rural)***

Sistema provisional iniciado en 1988 con el objetivo de proveer asistencia y previsión social en áreas rurales. Este programa está dirigido a adultos de 55 y 60 años de edad (mujeres y hombres respectivamente) que hayan tenido actividad rural comprobada, o estén discapacitados. La transferencia monetaria se otorga a través de dos modalidades: uno proporcional a las contribuciones realizadas al sistema y otro, facultativo, otorgado a aquellos que no realizaron contribuciones.

**8.1.3 Colombia**

***(i) Programa de Apoyo a la Microempresa Rural (PADEMÉR)***

Iniciado en 1997, es el programa de fomento a la creación, desarrollo y consolidación de microempresas rurales y al desarrollo de un mercado financiero en el sector rural. Este programa ofrece dos tipos de apoyo: una transferencia monetaria que subsidia parcialmente el pago del gasto en servicios de asistencia técnica, capacitación y el apoyo a través de micro créditos para la adquisición de capital de trabajo e inversión, los cuales son administrados por operadores financieros locales.

***(ii) Crédito del Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO)***

Iniciado en el año 1990, tiene por objetivo el apoyo financiero a los productores agropecuarios. Este apoyo se sustenta en el acceso crédito al crédito a productores agropecuarios a través del redescuento global o individual de las operaciones realizadas por intermediarios financieros. Los fondos del financiamiento están destinados a cubrir costos directos de proyectos de producción, comercialización e infraestructura agropecuaria.

***(iii) Familias en Acción (FA)***

Programa de transferencias monetarias condicionadas, inició acciones en el año 2001. Es dirigido a hogares en extrema pobreza y tiene la finalidad de promover y fomentar la acumulación de capital humano. Tiene como meta mejorar el gasto familiar, reducir la deserción escolar, mejorar la salud - nutrición de los niños así como la estimulación temprana y la prevención de violencia familiar.

**8.1.4 Ecuador**

***(i) Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMSA)***

Inició sus acciones en 1995 y concluyó en 2005. Tiene como objetivos el apoyo a la mejora de productividad del agro a través de la provisión de asistencia técnica, generación de investigación agropecuaria y la prestación de servicios de sanidad agropecuaria. La transferencia de recursos se canaliza a través del financiamiento parcial del pago por los servicios o beneficios recibidos, principalmente.

***(ii) Proyecto de Reducción de la Pobreza y el Desarrollo Rural Local (PROLOCAL)***

Programa iniciado en el año 2001 y dirigido a grupos sociales de bajos recursos (localidades, parroquias, etc.). Tiene como objetivo la reducción de la pobreza rural a través del fortalecimiento de estructuras sociales y productivas locales: como la mejora de la infraestructura local y del acceso a activos productivos. La transferencia monetaria se canaliza a través del financiamiento parcial de planes de desarrollo local e iniciativas productivas.

**8.1.5 México**

***(i) Programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO)***

El programa inició en 1994 y tiene como objetivo específico apoyar a los productores rurales en el proceso de apertura comercial al mercado norteamericano. El apoyo consiste en la transferencia de recursos (subsidio directo) sin restricciones sobre el uso de la transferencia. La entrega se hace efectiva por cada hectárea o fracción de esta, cuando el productor mantiene en explotación (agrícola, pecuaria o forestal) la superficie registrada (elegible) en el programa.

***(ii) Programa de desarrollo rural (PDR)***

Dirigido a personas que realicen actividades productivas o actividades de servicios en áreas rurales. La finalidad de este programa es crear oportunidades de empleo y autoempleo en el ámbito rural mediante la formación de empresas familiares que estén en capacidad de incorporarse al mercado. El apoyo consiste en la transferencia de recursos a través de tres componentes; Apoyo a los proyectos de inversión rural, desarrollo de capacidades en el medio rural y fortalecimiento de las empresas y organizaciones rurales.

**8.1.6 Nicaragua**

***(i) Programa Nacional Libra por Libra (PNLL)***

Iniciado en el año 2002, este programa está dirigido principalmente a pequeños y medianos productores de cereales y tiene como objetivo incrementar los rendimientos y la productividad del cultivo de granos como maíz, frijol y sorgo. La transferencia de recursos tiene dos líneas de acción: Un subsidio para la adquisición de semilla certificada, mejorada (este es el más importante) y un subsidio para financiar la asistencia técnica, capacitación de todo el sector en general.

***(ii) Red de Protección Social (RPS)***

Es un programa de transferencias monetarias condicionadas (PTC) que inició en el año 2000 y está dirigido a hogares en extrema pobreza. Tiene la finalidad de mejorar el consumo alimenticio familiar, reducir la deserción escolar y mejorar el cuidado de la salud y nutrición de los niños. El apoyo consiste en la transferencia monetaria a través de dos componentes: salud-nutrición y gasto escolar. Este último es una transferencia adicional para las familias con niños en edades entre 7 y 13 años, el cual incluye además un subsidio para los maestros.

## 8.2 FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADA

### 8.2.1 Chile

#### ■ CUADRO 11

Indicadores del País	Año	Fuente	Fórmula del indicador
Población	2000	CEPAL (2006)	---
Población Rural	2001	FAO database	---
Población pobre	2000	CEPAL (2006)	---
Presupuesto agrícola (Millones de U\$ - año 2001) "PPTO 2001"	2001	FAO database	---
Línea de pobreza rural	2000	CEPAL (2006)	---
Línea de indigencia rural	2000	CEPAL (2006)	---
Datos estimados	Año		Fórmula del indicador
# de familias en el país	2000		---
# de familias rurales en el país	2001		---
# de familias pobres en el país	2002-2004	Melo López (2006)	---
Línea de la pobreza rural familiar	2000		---
Línea	2000		---

#### ■ CUADRO 12

PROGRAMA: Chile Solidario – Fase Puente				
Nombre de Indicador en Cuadro 4	Descripción	Año	Fuente	Fórmula del indicador (para los datos calculados)
Beneficiarios	# de beneficiarios anual	2002-2004	Melo y López (2006)	Cobertura efectiva=(1-(tasa de rechazo=0.051)) *# de familias contactadas
Presupuesto Anual	Monto ejecutado anual (Millones de US\$)	2002-2004	Melo y López (2006)	---
	N° de beneficiarios pobres	---	---	(porcentaje de beneficiarios que son pobres = 0.97)*# familias beneficiarias anual
Beneficiario/pob rural	% de beneficiarios respecto de familias rurales (total) 1/	---	---	# beneficiarios/familias totales país
Focalización	% de beneficiarios que son pobres	---	CEPAL (2003)	2.7% de beneficiarios no son familias pobres
Cobertura	% de pobres atendidos	---	---	# beneficiarios pobres/familias pobres en el país
Ejecución anual/ppto agro-rural	% sobre presupuesto agr y rural (actualizado al 2001)	---	---	Monto ejecutado (actualizado a 2001) /PPTO 2001
Transferencia	Transferencia bruta anual (%)	---	---	Monto ejecutado/# de beneficiarios anual
Costo efectividad	Parte del costo por beneficiario/sobre las transferencias recibidas por cada beneficiario	2003	Castro (2003)	--

Nota:1/ se tomo en el denominador a la población total debido a que este programa no sólo está dirigido a la población rural.

▪ CUADRO 13

PROGRAMA: Chile Solidario – Fase Puente				
Nombre de Indicador en Cuadro 4	Descripción	Año	Fuente	Fórmula del indicador (para los datos calculados)
Beneficiarios	# de beneficiarios (mes)	2005	Melo y López (2006)	Considera el número de empleos mensuales
Presupuesto Anual	Monto ejecutado anual (Millones de US\$)	2004	Melo y López (2006)	---
---	N° de beneficiarios pobres	---	---	(porcentaje de beneficiarios que son pobres = 65%)*# beneficiarios al mes
Beneficiario/ pob rural	% de atendidos respecto a la población rural 1/	---	---	# beneficiarios/familias totales país
Focalización	% Total de beneficiarios que son pobres	---	Melo y López (2006)	---
Cobertura	% de pobres atendidos	---	---	# beneficiarios pobres/familias pobres en el país
Ejecución anual/ppto agro-rural	% sobre presupuesto agr y rural (actualizado al 2001)	---	---	Monto ejecutado (actualizado a 2001) /PPTO 2001
Transferencia	Transferencia bruta anual (%)	---	---	Monto ejecutado/# de beneficiarios anual
Costo efectividad	Parte del costo por beneficiario/sobre las transferencias recibidas por cada beneficiario	2003	Castro (2003)	--

Nota:1/ se tomo en el denominador a la población total debido a que este programa no sólo está dirigido a la población rural.

▪ CUADRO 14

Programa: BOGAN				
Nombre de Indicador en Cuadro 4	Descripción	Año	Fuente	Fórmula del Indicador (para los datos calculados)
Beneficiarios	# de beneficiarios anual	2003	Melo y López (2006)	---
Beneficiario/ pob rural	Part en la población rural	---	---	# beneficiarios / población rural país
Focalización	Número de pobres en el programa / beneficiarios totales	---	---	---
Cobertura ejecución anual/ ppto agro – rural	Beneficiarios pobres/pobres en el país	---	---	---
	Part en ppto (actualizado al 2001)	---	---	Monto ejecutado (actualizado a 2001) / Ppto 2001
Transferencia	Transferencia bruta anual (US\$)	---	---	Monto ejecutado/# de beneficiarios anual

## 8.2.2. México

### ▪ CUADRO 15

Indicadores del país	Año	Fuente	Fórmula del Indicador
Población	2000	CEPAL (2006)	---
Población rural	2001	FAO database	---
Población pobre	2000	CEPAL (2006)	---
Presupuesto agrícola	2001	FAO database	---
	2000	CEPAL (2006)	---
	2000	CEPAL (2006)	---
Datos estimados	Año		Fórmula del Indicador
# de familias en el país	2000	---	(Población del país) /4
# de familias rurales en el país	2001	---	(Población rural del país) /4
# de familias pobres en el país	2000	---	(Población pobre del país) /4
Línea de pobreza rural familiar	2000	---	(Línea de pobreza) *4
Línea de indigencia rural familiar	2000	---	(Línea de indigencia) *4

### ▪ CUADRO 16

PROGRAMA: PROCAMPO				
Nombre del indicador en Cuadro 4	Descripción	Año	Fuente	Fórmula del indicador (para los datos calculados)
Beneficiarios	# de beneficiarios al año	2004	Yúñez (2006)	---
Presupuesto anual	Monto ejecutado anual (Millones de US\$)	2004	Yúñez (2006)	---
Beneficiario/ pob. rural	% de beneficiarios respecto de población rural	---	---	(%de beneficiarios que son pobres = 0.7)x # beneficiarios al año
Focalización	% del total de beneficiarios que son pobres	2003	Orden Jurídico. Gob Mx.	70% de los productores tienen parcelas de tamaño menor a 5 ha.
Cobertura	% del total de pobres que son atendidos en el programa	---	---	# beneficiarios pobres/población pobre país
Ejecución anual/ppto agro-rural	Part de Ppto (actualizado al 2001)	---	---	Monto ejecutado (actualizado al 2001)/ppto 2001
Transferencia	Transferencia bruta anual (US\$)	---	---	Monto ejecutado / # d beneficiarios anual

## 8.2.3 Colombia

### ▪ CUADRO 17

Indicadores del país	Año	Fuente	Fórmula del indicador
Población	2000	CEPAL (2006)	---
Población rural	2001	FAO database	---
Población pobre	2000	CEPAL (2006)	---
Presupuesto Agrícola y rural (Millones de US\$ - año 2001) "ppto 2001"	2001	FAO database	---
Línea de pobreza rural	2000	CEPAL (2006)	---
Línea de indigencia rural	2000	CEPAL (2006)	---
Datos estimados	Año		Fórmula del indicador
# de familias en el país	2000	---	(Población del país) /4
# de familias rurales en el país	2001	---	(Población rural del país) /4
# de familias pobres en el país	2000	---	(Población pobre del país)
Línea de pobreza rural familiar	2000	---	(Línea de pobreza) *4
Línea de indigencia rural familiar	2000	---	(Línea de indigencia) *4

### ▪ CUADRO 18

PROGRAMA: Familias en Acción				
Nombre de indicador en Cuadro 4	Descripción	Año	Fuente	Fórmula del indicador (para los datos calculados)
Beneficiarios	# beneficiarios anual (familias)	2005	Maldonado et.al (2006)	---
Presupuesto anual	Monto ejecutado anual (Millones de US\$)	2005	Maldonado et.al (2006)	---
---	# de beneficiarios pobres	---	---	(% de beneficiarios pobres= 91%)* # beneficiarios anuales
Beneficiario/pob. Rural	% de atendidos respecto de población rural 1/	---	---	# beneficiarios/ # de familias totales del país
Focalización	% del total de beneficiarios que son pobres	---	SINERGIA (2004)	---
Cobertura	% del total de pobres que son atendidos en el programa	---	SINERGIA (2004)	---
Ejecución anual/ppto. agro rural	Participación de Ppto (actualizado al 2001)	---	---	Monto ejecutado (actualizado al 2001) / ppto 2001
Transferencia	Transferencia bruta anual (US\$)	---	---	Monto ejecutado/ # de beneficiarios anual
Costo efectividad	Part del costo por beneficio/sobre las transferencias recibidas por cada beneficiario	---	Maldonado et.al (2006)	---

Nota:

1/ se tomó en el denominador a la población total debido a a que este programa no sólo está dirigido a la población rural.

▪ CUADRO 19

PROGRAMA: FINAGRO				
Nombre de indicador en Cuadro 4	Descripción	Año	Fuente	Fórmula del indicador (para los datos calculados)
<b>Beneficiarios</b>	# beneficiarios anual – N° de créditos anual	2005	Maldonado et.al (2006)	Considera el N° de créditos anual
<b>Presupuesto anual</b>	Número de créditos a pequeños productores anual	2005	Maldonado et.al (2006)	Considera el N° de créditos anual
---	Monto de crédito anual (Millones de US\$)	2005	Maldonado et.al (2006)	---
<b>Beneficiario / pob Rural</b>	Proporción de beneficiarios sobre la población rural 1/	---	---	#Beneficiarios / población total del país
---	Media del valor de créditos otorgados (US\$)	2005	Maldonado et.al (2006)	---
---	Subsidio en términos de tasas de interés (%)	---	Web BRC Colombia y Web Finagro	Tasas de interés de mercado – tasa FINAGRO
---	Gasto por beneficiarios (US\$ por beneficiario)	2003	Maldonado et.al (2006)	Gastos operacionales y administrativos por cada crédito otorgado
<b>Focalización</b>	% del total de beneficiarios que son pobres	2000 - 2005	Maldonado et.al (2006)	Valor de recursos a los pequeños productores/ valor total de recursos asignados
<b>Cobertura</b>	% del total de pobres que son atendidos en el programa	---	Maldonado et.al (2006)	Números de créditos a pequeños productores/ N° de jefes de hogar pobres
<b>Transferencia</b>	Valor del diferencial del costo anual de un crédito medio	---	---	Diferencia entre el monto a pagar con tasas de interés de mercado y tasas de interés subsidiada
<b>Costo efectividad</b>	Part del costo por beneficiario/sobre las transferencias recibidas por cada beneficiario	---	---	Gasto operativo por beneficiario/transferencia neta

Nota:

1/ se tomó en el denominador la población total debido a que este programa no sólo está dirigido a la población rural.

▪ CUADRO 20

PROGRAMA: FINAGRO				
Nombre de indicador en Cuadro 4	Descripción	Año	Fuente	Fórmula del indicador (para los datos calculados)
<b>Beneficiarios</b>	# de beneficiarios anual	2005	Maldonado et.al (2006)	---
<b>Presupuesto anual</b>	Monto ejecutado anual (Millones de US\$)	2005	Maldonado et.al (2006)	---
<b>Beneficiario / pob Rural</b>	Porcentaje de atendidos respecto de población rural	---	---	# beneficiarios anual/población rural país
---	Gasto por beneficiario (US\$ por beneficiario)	---	Maldonado et.al (2006)	---
<b>Focalización</b>	% del total de beneficiarios que son pobres	2003	Maldonado et.al (2006)	Se asume que el 100% de los beneficiarios son pobres
<b>Cobertura</b>	% del total de pobres que son atendidos en el programa	---	---	Se está tomando el dato de cobertura a la AF
<b>Ejecución anual/ppto agro rural</b>	Participación de Ppto (actualizado a 2001)	---	---	Monto ejecutado (actualizado a 2001) /Ppto 2001
<b>Transferencia</b>	Transferencia bruta anual (US\$)	---	---	Monto ejecutado / # de beneficiarios anual
<b>Costo efectividad</b>	Part del costo por beneficiario/sobre las transferencias recibidas por cada beneficiarios	---	Maldonado et.al (2006)	---

## 8.2.4 Brasil

### ▪ CUADRO 21

Indicadores del país	Año	Fuente	Fórmula del Indicador
Población	2000	CEPAL (2006)	---
Población Rural	2001	FAO database	---
Población Pobre	2000	CEPAL (2006)	---
Presupuesto Agrícola y Rural (Millones de US\$ - año 2001) "Ppto 2001"	2001	FAO database	---
Línea de pobreza rural	2001	CEPAL (2006)	---
Línea de indigencia rural	2001	CEPAL (2006)	---
Datos estimados	Año		Fórmula del Indicador
# de familias en el país	2000	---	(Población del país) /4
# de familias rurales en el país	2001	---	(Población rural del país) /4
# de familias pobres en el país	2000	---	(Población pobre del país) /4
Línea de pobreza rural familiar	2000	---	(Línea de pobreza)* 4
Línea de indigencia rural familiar	2000	---	(Línea de indigencia)* 4

### ▪ CUADRO 22

PROGRAMA: BOLSA FAMILIAR				
Nombre del Indicador en el Cuadro 4	Descripción	Año	Fuente	Fórmula del Indicador (para los datos calculados)
Beneficiarios	# de beneficiarios anual (familias)	2005	Sampaio et. al. (2006)	---
Presupuesto Anual	Monto ejecutado anual (Millones de US\$)	2005	Sampaio et. al. (2006)	---
Beneficiario/pob. Rural	% de atendidos en población rural 1/	---	---	# beneficiarios anual/ # de familias totales en el país
---	Gasto operativo por beneficiario año (US\$ por beneficiario)	---	FAO (2006)	---
Focalización	% del total de beneficiarios que son pobres	---	Sampaio et. al. (2006)	# de beneficiarios que tienen hasta ½ salario mínimo
Cobertura	% del total de pobres que son atendidos en el programa	---	---	---
Ejecución anual/ppto agro-rural	Part en Ppto (actualizado al 2001)	---	---	Monto ejecutado (actualizado a 2001) / Ppto 2001
Transferencia	Transferencia bruta anual (US\$)	2005	---	Monto ejecutado / # de beneficiarios
Costo efectividad	Part del costo por beneficiario / sobre las transferencias recibidas por cada beneficiario	---	---	Gasto por beneficiario / Transferencia bruta

**Nota:**

1/ se tomó en el denominador a la población total debido a que este programa no sólo está dirigido a la población rural.

▪ CUADRO 23

PROGRAMA: PRONAF				
Nombre del Indicador en el Cuadro 4	Descripción	Año	Fuente	Fórmula del Indicador (para los datos calculados)
Beneficiarios	# de beneficiarios anual (familias)	2005	Sampaio et. al. (2006)	N° de contratos de créditos
Presupuesto Anual	Monto ejecutado anual (Millones de US\$)	2005	Sampaio et. al. (2006)	---
	# Beneficiarios pobres	---	---	(% de pobres en el programa = 25%)*# de beneficiario anual
Beneficiario/pob. Rural	Porcentaje de familias atendidas respecto a población rural	---	---	# beneficiarios anual / población rural país
	Subsidio en términos de tasas de interés	---	Guanzirolli (2002)	Diferencias entre la tasa de modo (tasa selic) y la tasa subsidiada
	Valor medio de los créditos	---	---	Monto ejecutado / # de beneficiarios anual
Focalización	% del total de beneficiarios que son pobres	---	Valdés (2001)	---
Cobertura	% del total de pobres que son atendidos en el programa	---	Valdés (2001)	---
Ejecución anual/ppto agro-rural	Part en Ppto (actualizado al 2001)	---	---	Monto ejecutado (actualizado al 2001) /Ppto 2001
Transferencia	Valor del diferencial del costo anual de un crédito medio	2005	---	Diferencia entre el monto a pagar en 1 año con tasas de interés de mercado y tasas de interés subsidiadas
Costo efectividad	Part del costo por beneficiario / sobre las transferencias recibidas por cada beneficiario	---	Guanzirolli (2002)	Dato tomando como referente el costo de los subsidios para el Estado

▪ CUADRO 24

PROGRAMA: PRONAF				
Nombre del Indicador en el Cuadro 4	Descripción	Año	Fuente	Fórmula del Indicador (para los datos calculados)
Beneficiarios	# de beneficiarios anual	1998	Valdés (2001)	---
Presupuesto anual	Monto ejecutado anual (Millones de US\$)	1998	Valdés (2001)	---
---	# Beneficiarios pobres	2001	---	(% de pobres en el programa=13%)* total de beneficiarios anual
Beneficio/pob. Rural	Porcentaje de familias atendidas respecto a población rural	---	---	# beneficiarios anual / población rural país
Focalización	% del total de beneficiarios que son pobres	---	Valdés (2001)	---
Cobertura	% del total de pobres que son atendidos en el programa	---	Valdés (2001)	---
Ejecución anual/ppto agro - rural	Part en Ppto (actualizado a 2001)	---	---	Monto ejecutado (actualizado a 2001) /ppto 2001
Transferencia/ingresos	Participación del monto transferido sobre ingresos	2001	Sampaio et. al. (2006)	---

## 8.2.5 Nicaragua

### ▪ CUADRO 25

Indicadores del país	Año	Fuente	Fórmula del Indicador
Población	2000	CEPAL (2006)	---
Población rural	2001	FAO database	---
Población pobre	2000	CEPAL (2006)	---
Presupuesto Agrícola y rural (Millones de US\$ - año 2001)	2001	FAO database	---
Línea de la pobreza rural	2000	CEPAL (2006)	---
Línea de indigencia rural	2000	CEPAL (2006)	---
Datos estimados	Año		Fórmula del Indicador
# de familias en el país	2000	---	(Población del país) /4
# de familias rurales en el país	2001	---	(Población rural del país) /4
# de familias pobres en el país	2000	---	(población pobre del país) /4
Línea de pobreza rural familiar	2000	---	(Línea de pobreza)* 4
Línea de indigencia rural familiar	2000	---	(Línea de indigencia)* 4

### ▪ CUADRO 26

PROGRAMA: RPS – PRIMERA FASE				
Nombre del Indicador en el Cuadro 4	Descripción	Año	Fuente	Fórmula del Indicador (para los datos calculados)
Beneficiarios	# de beneficiarios anual (familias)	2001	Delmelle (2006)	---
Presupuesto anual	Monto ejecutado anual (Millones de US\$)	2002	FISE (2002)	---
---	# Beneficiarios pobres	---	---	(% de pobres en el programa=80%)* total de beneficiarios
Beneficio/pob. Rural	% de atendidos en población rural 1/	---	---	# beneficiarios / población total del país
Ejecución anual/ppto agro - rural	% en Ppto (actualizado a 2001)	---	---	Monto ejecutado (actualizado a 2001)/ Ppto 2001
Focalización	% total de beneficiarios que son pobres	---	Morley y Coady (2003)	---
Cobertura	% del total de pobres que son atendidos en el programa	---	---	# beneficiarios / familias pobres del país
Transferencia	Transferencia bruta anual (US\$)	---	---	Monto ejecutado/# de beneficiarios anual

Nota:

1/ Se tomó en el denominador a la población total debido a que este no sólo está dirigido a la población rural.

▪ CUADRO 27

PROGRAMA: RPS – PRIMERA FASE				
Nombre del Indicador en el Cuadro 4	Descripción	Año	Fuente	Fórmula del Indicador (para los datos calculados)
Beneficiarios	# de beneficiarios anual	2006-2007	Delmelle (2006)	---
Presupuesto anual	Monto ejecutado anual (Millones de US\$)	2006-2007	Delmelle (2006)	---
---	# Beneficiarios pobres	---	---	(% de beneficiarios pobres = 71%)* total de beneficiarios
Beneficio/pob. Rural	% de atendidos en población rural 1/	---	---	#Beneficiarios/población rural del país
Focalización	# del total de Beneficiarios que son pobres	---	Delmelle (2006)	% de beneficiarios que tienen menos de 10 manzanas, equivalen a 7.5 has. Aprox.
Cobertura	% del total de pobres que son atendidos en el programa	---	---	# beneficiarios pobres / familias pobres del país
Ejecución anual/ppto agro - rural	Part en Ppto (actualizado al 2001)	---	---	Monto ejecutado (actualizado a 2001) / Ppto 2001
Transferencia	Transferencia bruta anual (US\$)	---	---	Monto ejecutado / # de beneficiarios anual
Costo efectividad	Part del costo por beneficiario/sobre las transferencias recibidas por cada beneficiario	---	---	Gasto por beneficiario / transferencia bruta