



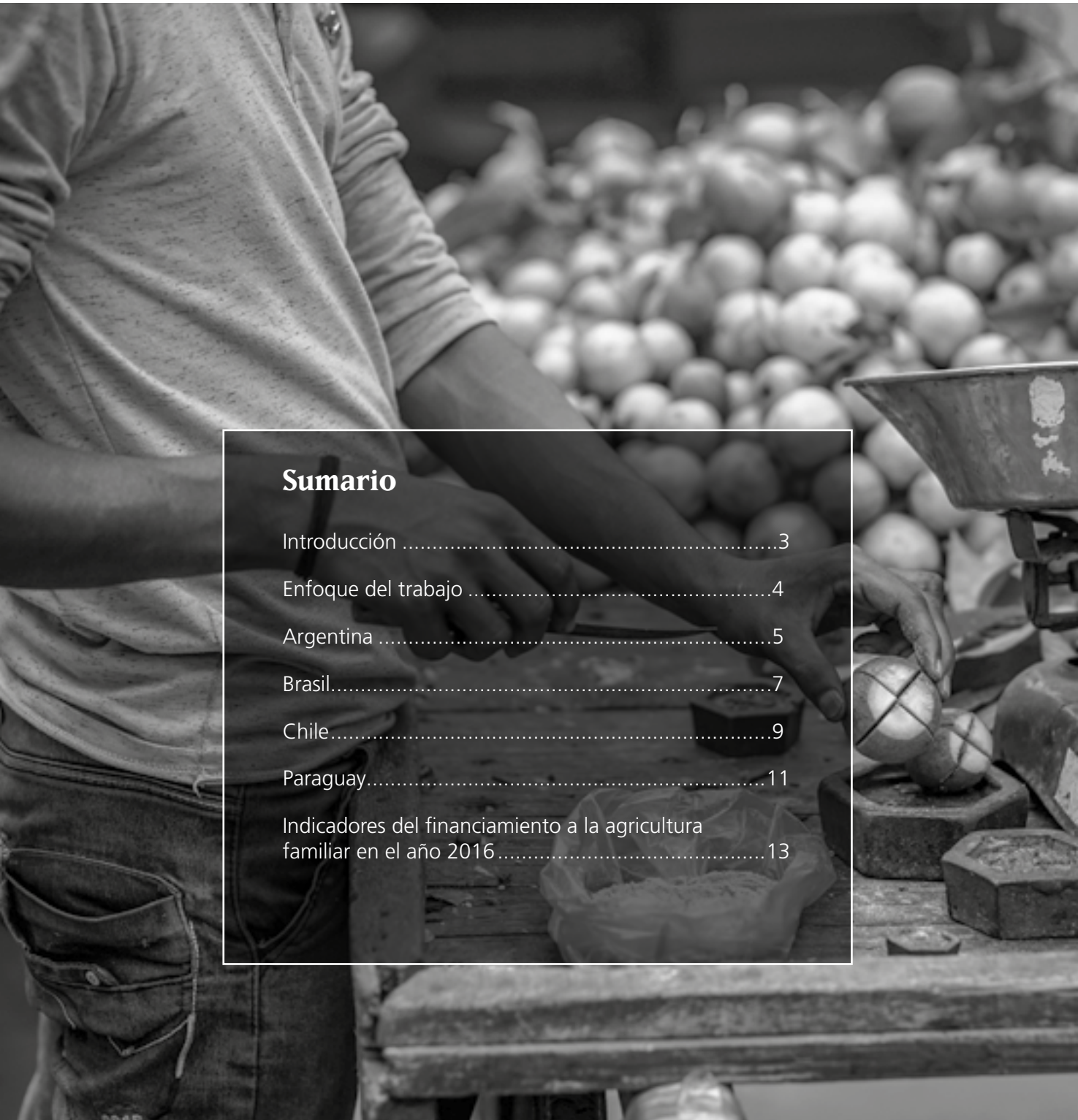
Financiamiento de la agricultura familiar campesina e indígena en países del Cono Sur

Presupuesto de instrumentos de políticas públicas diferenciadas ejecutado en el año 2016 en Argentina, Brasil, Chile y Paraguay

Documento elaborado por
la Unidad de Coordinación Regional
del Programa Fidamercosur CLAEH

Marzo de 2018





Sumario

Introducción	3
Enfoque del trabajo	4
Argentina	5
Brasil.....	7
Chile.....	9
Paraguay.....	11
Indicadores del financiamiento a la agricultura familiar en el año 2016	13



Introducción

La Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF), por intermedio de sus coordinadores nacionales, solicitó al Programa Fidamercosur CLAEH la cooperación técnica para desarrollar el presente informe.

El trabajo consistió en relevar, con el apoyo de las instituciones de gobierno de cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay), la información sobre los recursos efectivamente aplicados con cargo a las principales líneas de política pública diferenciada para la agricultura familiar campesina e indígena (AFCI) durante el año 2016.

El informe preliminar se presentó en la reunión de la REAF de Olmué, en junio de 2017, oportunidad en la cual los representantes de las instituciones de gobierno y de las afiliadas a la gremiales de AFCI presentes hicieron sus comentarios y aportes, para ajustar parte de los contenidos y contribuir en la medida de lo posible a presentar los datos de manera tal de hacer una exposición de la situación de la región que involucrara a todos los países que históricamente han sido activos participantes de la REAF.

Con posterioridad a la reunión de Olmué, la delegación de Uruguay manifestó que no estaba en condiciones de acceder a algunas fuentes de información como para hacer relativamente comparables las cifras del país con las de los demás involucrados, y se acordó no continuar trabajando sobre este caso. Por esta razón no se publica el trabajo realizado sobre Uruguay en esta oportunidad, ya que no fue posible realizar la segunda etapa de ajuste del trabajo.



Enfoque del trabajo



Inicialmente se recogió información sobre los instrumentos más destacados de las políticas públicas diferenciadas en favor de la AFCI en cada país y se procuró obtener de cada uno de ellos la información sobre la cuantía efectivamente aplicada al sector durante el año 2016.

Se prestó particular atención a los instrumentos destinados a financiar (con recursos reembolsables y no reembolsables, activos y capital de trabajo), los recursos destinados a prestar servicios al sector (ej.: asistencia técnica, capacitación, etc.), seguros de riesgo climático y de mercado, compras públicas. Específicamente se dejó fuera de consideración la inversión pública asignada a la compra de tierras, que son luego destinados al asentamiento de diferentes tipos de pobladores.

Vale decir que la información que se presenta incluye recursos que manejan instituciones de naturaleza diversa (no solo los Ministerios de Agricultura o de Desarrollo Rural, que son los que tienen representación en la REAF). No obstante, no alcanzan al relevamiento de otras políticas de carácter transversal que también inciden (y mucho) en las posibilidades de desarrollo de la AFCI, como son sin lu-

gar a dudas la infraestructura de transporte y conectividad, la educación y la salud.

La información que se maneja refiere estrictamente a los instrumentos de política que apoyan de una u otra forma el desarrollo productivo, comercial, industrial de la AFCI, y que contribuyen a una mayor generación de ingresos a partir de las actividades productivas, pero no contempla otros aspectos que hacen a la calidad de vida de este colectivo.

A continuación, se presentan las cifras más destacadas relevadas en el trabajo para cada país, con un análisis caso por caso, y finalmente se ilustra la situación de la región a través de la presentación de una tabla resumen de algunos indicadores que se consideran de interés para valorar la diversidad de situaciones observadas.

Se entiende que la presentación conjunta ayuda a reflexionar, a partir de las diferencias y similitudes, sobre las oportunidades de avanzar, en el marco de la REAF, en el debate sobre algunos instrumentos, para perfeccionar su implementación o para buscar su adaptación a contextos diferentes.



Argentina

1. En Argentina hay una institucionalidad variada que se dedica al diseño y aplicación de instrumentos de financiamiento que llegan a la AFCl: el Ministerio de Agroindustria, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Producción y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Existe también algún instrumento del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva que financia iniciativas que llegan al sector agropecuario, pero no es posible valorar cuáles de ellas pudieran atender a la AFCl, y por lo tanto no se han considerado en este análisis.
2. Las acciones de las diferentes instituciones mencionadas van dirigidas en algunos casos específicamente a la AFCl, pero la mayoría de las veces lo hacen en forma no específica. En otras palabras, corresponden a instrumentos que no son de utilización exclusiva del sector de la AFCl, sino que atienden a un universo de pobladores rurales/agricultores que lo trascienden.
3. Con la excepción del Ministerio de Producción (en cuyo caso se ha identificado un solo instrumento que atiende a la AFCl, el Fondo Semilla), las diversas instituciones mencionadas cuentan con más de un instrumento que de forma específica o al menos parcialmente prestan apoyo financiero a la AFCl. Estos apoyos combinan recursos de aplicación no reembolsable con recursos de aplicación reembolsable (que pueden calificarse como créditos no bancarios). En su gran mayoría son instrumentos de carácter no reembolsable, que funcionan con base en proyectos que concursan en llamados a fecha fija a lo largo del año, o son seleccionados en un régimen de ventanilla abierta por la institución responsable. La información disponible no permite separar con certeza la proporción de recursos no reembolsables de los reembolsables, pero sí se puede estimar que la cuantía de los instrumentos que son no reembolsables es del orden del 80% del total anual, total que ascendió casi a USD 105 millones ejecutados en 2016.
4. Se indica que aproximadamente el 80% de los recursos son no reembolsables, porque hay algunos instrumentos que conjugan la aplicación de recursos bajo esta modalidad junto con recursos asignados con carácter de reembolsables, y la información disponible no permite diferenciar la cuantía de cada modalidad.
5. En cuanto a los destinatarios de los recursos aplicados en 2016, se puede señalar que, sin descontar las posibles repeticiones de beneficiarios entre instrumentos, la suma de AFCl a quienes podrían haberle llegado recursos desde las diferentes instancias institucionales rondaría los 142.000. Hay que hacer notar que esta cifra no tiene en cuenta la cuota parte de los casi tres millones de beneficiarios del ProHuerta que serían AFCl, ya que la cifra excede en

mucho la cantidad total de 251.000 APCI que se estiman que existen en Argentina. Claramente el instrumento alcanza a los APCI, pero los trasciende en tal magnitud que la cuantía relativa de recursos que puede estar llegando por esta vía al grupo de APCI (al cual estamos refiriendo el resto de los instrumentos) no se puede estimar. Por este motivo, los USD 8 millones que se destinaron en 2016 a los tres millones de beneficiarios del ProHuerta no se han contemplado en este análisis.

6. La cantidad máxima de APCI atendidos en 2016 se aproxima al 56% del universo total de 251.000 APCI que se estima que existen en el país.
7. El indicador de *inversión* en USD/APCI para el año 2016 se ubicaría entonces en el eje de los USD 740 (considerando los 142.000 destinatarios de recursos públicos ejecutados).



Brasil

1. Desde la creación del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) en el año 2000, y hasta el año 2016 (inclusive), momento en el que el ministerio se transformó en Secretaría Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo Agrario (SEAD), los principales instrumentos de política nacional que atienden a la agricultura familiar han sido responsabilidad de dicha instancia institucional.
2. En 2016, a nivel de la Secretaría se manejaron diferentes instrumentos que disponen recursos no reembolsables para financiar a la AFCL, de dos tipos: i) asistencia técnica, y ii) protección (Programa de Garantía de Precio de la AFCL, Seguro de la AF, Programa de Garantía Zafra de la AFCL). Estos últimos buscan garantizar a los AFCL cierta estabilidad, ajustando el pago de los créditos concedidos por el Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) ante variaciones de precios de los productos financiados e indemnizándolos frente a inclemencias climáticas.
3. Los dos instrumentos más destacados de este tipo son la asistencia técnica (de cobertura nacional) y el Programa de Garantía Zafra (para la región nordeste).
4. En el año 2016 estos dos instrumentos dispusieron de USD 331.078.868.
5. Además de los recursos no retornables mencionados, la Secretaría destina recursos de su presupuesto para movilizar recursos del sistema financiero público y privado, para conceder créditos a la AFCL en el marco del PRONAF.
6. El PRONAF es la principal herramienta de la política pública para financiar la AFCL, y en 2016 logró hacerlo por valor de USD 6.823.441.538. Estos créditos atendieron a más de 2,5 millones de AFCL. Para liberar esa cantidad, el Estado debió asignar aproximadamente un 20% de los recursos totales (USD 1,3 millones apalancando recursos privados con inversión pública).
7. De acuerdo con las cifras del Censo Agropecuario, en el Brasil hay más de 4,3 millones de establecimientos de la AFCL. Por su parte, el Registro Nacional de Agricultores Familiares cuenta con casi 4 millones de declaraciones de aptitud al PRONAF (DAP) activas (todas ellas con posibilidades de acceder a los diversos instrumentos de la política pública dirigida a la agricultura familiar).
8. En términos de *disponibilidad* de recursos destinados a la AFCL, el 95% corresponden a la categoría de retornables (créditos PRONAF), y el 5% a no retornables (asistencia técnica y seguro).
9. Si se consolida la disponibilidad total de recursos y se la refiere al universo de AFCL, se puede presentar un indicador global de *oferta* equivalente a USD 1.600/AFCL. Si se limita la población a los DAP activos, el indicador se incrementa hasta alcanzar casi los USD 1.800. Si se asume *superposición plena* entre receptores de PRONAF y los de asistencia técnica y seguro-garantía zafra, entonces el indicador alcanza los USD 2.750.

10. Existen otros instrumentos, que no son en sí mismos *financiamientos* para la AFCl, que vale la pena mencionar porque contribuyen al mejor uso de los tres instrumentos mencionados anteriormente y aportan al desarrollo de la agricultura familiar: el Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA).

de la AFCl, porque ofrecen al sector un nicho de mercado en condiciones particulares, a partir de la orientación de presupuestos públicos por valor de más de USD 100 por AFCl. En la práctica, estuvieron involucrados en las compras públicas (PNAE y PAA) algo más de 400.000 AFCl, que pudieron hacer ventas con valor promedio de USD 407.
11. El presupuesto dispuesto en 2016 para el PNAE alcanzó a USD 303 millones y para el PAA los USD 158 millones. Vale la pena mencionar estas modalidades de compras públicas, si bien no constituyen mecanismos de financiamiento
12. También existen instrumentos de otros ministerios federales que apoyan con recursos de diversa naturaleza a la AFCl, pero los descritos anteriormente son los que concentran la mayor parte del presupuesto nacional destinado al sector.



Chile

1. En Chile hay una institución específicamente dedicada al diseño y aplicación de instrumentos de financiamiento de la AFCI desde hace más de 50 años, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).
2. Las acciones del INDAP combinan recursos de aplicación no reembolsable con recursos de aplicación reembolsable (créditos no bancarios).
3. Otras instituciones públicas también participan de manera (no exclusiva) del financiamiento de la AFCI con recursos no reembolsables. Se destacan entre ellas: Banco Estado (que otorga créditos), CORFO (que otorga subsidios para incentivar la exportación, innovación, garantías y primas de seguros agropecuarios), PROCHILE (que otorga subsidios para proyectar a la AFCI hacia mercados internacionales) y la Comisión Nacional de Riego (CNR).
4. Una institución que también apoya a las micro y pequeñas empresas y grupos de emprendedores, pero en la que la AFCI tiene un peso relativo menor como destinataria de sus instrumentos, es SERCOTEC. Ofrece:
 - Fortalecimiento de actividad económica de pequeños productores a través de un Fondo de Desarrollo de Negocios.
 - Servicios de apoyo a la promoción y canales de comercialización.
 - Asesorías empresariales.
 - Centros de Desarrollo de Negocios.
 - Fortalecimiento de capacidades a través de la formación empresarial y portal de capacitación.
5. Si se toman en cuenta la totalidad de los recursos aplicados en 2016 por todas las instituciones mencionadas, se totaliza un valor superior a los USD 440 millones; de estos, el 72% corresponde al INDAP y el 24% al Banco Estado, las dos instituciones más relevantes.
6. Si bien no es posible saber a ciencia cierta cuántos AFCI acceden a más de un instrumento, ciertamente son más de 160.000 AFCI, de un universo potencial de 260.000 (Censo Agropecuario).
7. En el caso de INDAP, el 18% de su presupuesto se destina a gastos de gestión interna. No se conoce esta cifra para las demás instituciones. Tampoco se conoce con precisión qué cuota parte del presupuesto de cada institución (no INDAP) efectivamente llegó a productores que cumplen con la condición de ser AFCI. Por tales motivos hubo que estimar qué cuota parte llegó efectivamente al sector. Considerando que se conoce lo que aplicó el INDAP a la AFCI (USD 260 millones), y asumiendo que uno de cada dos pesos de las demás instituciones llegó a la AFCI, el presupuesto público aplicado en 2016 para atenderla habría alcanzado los USD 320 millones.

8. Si USD320 millones llegaron a la AFCI en el año 2016, estamos hablando de una inversión pública del orden de los USD1.200/AFCI total, y de USD2.000 por AFCI efectivamente atendido.
9. Para ilustrar sobre las características de reembolsables y/o no reembolsables de los recursos, hay que considerar la cuota parte de créditos que otorga el INDAP (USD113 millones en 2016), y los créditos de Banco Estado (USD105 millones). Ambos hacen un total de USD218 millones, equivalente al 68% del total de recursos invertidos en el año con destino mayoritario a la AFCI.



Paraguay

1. A nivel del MAG hay recursos para asistencia técnica, fortalecimiento organizacional, capitalización y mercadeo, que se ofrecen con carácter de fondos no reembolsables a la AFCI desde cuatro direcciones: la Dirección de Extensión Agraria (DEAG), el Vice Ministerio de Ganadería (VMG), la Dirección de Comercialización (DC) y la Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP).
2. La DEAG es la institución que brinda los servicios de asistencia técnica a productores prioritariamente de la AFCI; con recursos del presupuesto y donaciones asignó en 2016 USD 15,7 millones para atender a la agricultura familiar.
3. El VMG, encargado del sector pecuario, para la producción de ganado menor y bovino de carne y leche, a través de tres subprogramas, apoya con servicios de capacitación, adiestramiento, asesoramiento técnico, al igual de apoyos en inversión puntual en activo fijo pero con fines más bien demostrativos y de aprendizaje. Por su parte, la DC tiene como tarea el apoyo a los procesos de comercialización en cuanto a los aspectos de presentación de productos, espacios para la comercialización, asistencia en el establecimiento de contratos de comercialización, así como también apoyo en la logística de traslados de productos agropecuarios. Ambas direcciones han canalizado al sector de la AFCI en 2016 más de USD 1 millón.
4. LA DINCAP es la encargada de gestionar y administrar los proyectos de desarrollo rural que se financian con recursos provenientes del crédito y donaciones a través de los organismos internacionales. En 2016, los tres proyectos que atendieron a la AFCI (PRODERS, PPI, PAGRO) asignaron USD 27,7 millones.
5. Otros dos proyectos que también ejecutó el MAG y que atendieron en 2016 a la AFCI fueron el PEPAP y Mecanización, que destinaron USD 6,9 millones al sector, aplicando recursos dirigidos a productores/as individuales para el equipamiento de sus fincas a los efectos de acceder a mejoras tecnológicas.
6. Además del MAG, el INDERT (ente autárquico del MAG) destina fondos para financiar a la AFCI. Sin considerar los recursos que se aplican a la compra de tierras por el Instituto, en 2016 el INDERT asignó USD 8 millones para atender a la agricultura familiar.
7. En síntesis, todas las modalidades *no reembolsables* de financiamiento de la AFCI en Paraguay destinaron al sector USD 59,3 millones en 2016.
8. En Paraguay se estima que hay 265.000 AFCI, de los cuales (de acuerdo a la publicación de la REAF) hay 178.000 agricultores familiares registrados.
9. Tomando ambas cifras como referencia y asumiendo que los AFCI registrados

son los que de una u otra forma *logran* acceder a alguno de los instrumentos de apoyo que ofrecen el MAG y el INDERT, es posible construir dos indicadores: USD disponibles para la AFCI / cantidad de AF totales (= USD 224/año) y USD aplicados a la AFCI / cantidad de AF registrados (= USD 316/año).

10. El Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) maneja cuatro instrumentos principales de financiamiento reembolsable que se dirigen básicamente a la AFCI: PROAGRO (para fines múltiples, dirigido a productores, comités, asociaciones, cooperativas o empresas, con hasta tres años de plazo), PG-P14 (inversiones y capital de trabajo dirigido a productores y organizaciones constituidas legalmente, con hasta siete años de plazo), EPA (inversión y capital de trabajo para innovación tecnológica, dirigido a productores individuales o asociados, con hasta tres años de plazo), y Banca Comunal (actividades productivas de comercio y servicios, dirigidas a miembros de grupos solidarios rurales).
11. A diciembre de 2016 la cartera activa del CAH alcanzaba los USD 57,8 millones entre las diversas modalidades (el 80% entre PROAGRO y EPAP) y atendía a más de 48.000 productores, menos del 20% del universo de AFCI del país y casi el 27% de los AFCI registrados (aunque no se puede confirmar que todos los clientes del CAH estén en el RENAF).
12. La dimensión promedio de cada operación de crédito resultaba cercana a los USD 1.200.
13. Los fondos no reembolsables y el crédito público suman un total de financiamiento anual equivalente a USD 117 millones, repartidos prácticamente en partes iguales.
14. No es posible identificar con exactitud qué cantidad de AFCI son beneficiarios de fondos de diferente naturaleza. Puede observarse que aquellos que logran acceder al CAH alcanzan cuantías de financiamiento superiores a los que solo logran acceder a los instrumentos gestionados por el MAG (que disponen de una cantidad de recursos similares al CAH, que atienden a un universo más amplio). También hay que señalar que hay AFCI que están accediendo a recursos de diversas fuentes. Por lo tanto, no es posible confirmar cuántos de los AFCI registrados están siendo atendidos de una u otra forma.
15. La cifra de inversión pública destinada en 2016 al sector de la AFCI puede decirse que se ubica en el orden de USD 442, si nos referimos a USD disponibles para la AFCI / cantidad de AFCI totales, y a USD 657 si se trata de USD aplicados a la AFCI / cantidad de AFCI registrados.



Indicadores del financiamiento a la agricultura familiar en el año 2016

	1	2	3	4	5	6	7
País	Recursos aplicados en 2016 (miles de USD) ¹	AFCI ²	AFCI beneficiados ³	Inversión por AFCI (USD/año)	Inversión por beneficiado (USD/año)	% de la inversión reembolsable ⁴	% inversión no reembolsable ⁵
Argentina	105.000	251.000	142.000	418	739	20 %	80 %
Brasil	6.823.000	4.300.000	2.500.000	1.587	2.729	95 %	5 %
Chile	320.000	260.000	160.000	1.231	2.000	50 %	50 %
Paraguay	117.000	265.000	178.000	442	657	49 %	51 %

Notas:

1. Monto en USD aplicados en el año 2016.

2. Cantidad de AFCI de acuerdo con la información oficial (por lo general, estimaciones sobre las cifras del último Censo Agropecuario disponible).

3. Cantidad de AFCI atendidos por los instrumentos aplicados, o en su defecto (cuando la información no está disponible) referida a la cantidad de AFCI en el Registro Nacional.

4. Cuota parte de los recursos aplicados que deben devolver los AFCI.

5. Cuota parte de los recursos aplicados que no deben devolver los AFCI (subsidios).

— 1 —

Tres instrumentos que facilitan el acceso de los agricultores familiares a financiamientos reembolsables, implementados en el Cono Sur a partir de proyectos FIDA (versiones en español, portugués e inglés)

— 2 —

Resultados alentadores de un proceso iniciado en 2014: la compra pública de carne de cerdo a productores familiares organizados en CALUPROCERD, por el Ministerio del Interior.

— 3 —

Cadenas de valor o matrices productivas, respuestas a una nueva realidad económica y comercial a partir de 2014

— 4 —

Reseña sobre el desarrollo de la Escuela de Formación Presencial de Dirigentes y Técnicos Cooperativos, y del manual de capacitación a distancia para técnicos del INDAP y extensionistas

— 5 —

El uso de mediano plazo de depósitos en garantía por organizaciones de la agricultura familiar en Paraguay para el acceso a créditos

— 6 —

Sello Manos Campesinas. Cambios que generó en los productores participantes del programa

— 7 —

Financiamiento de la agricultura familiar campesina e indígena en países del Cono Sur

Edición: Departamento de Publicaciones del CLAEH

Diseño y armado: Eliana Gonnet

Imágenes: Banco de imágenes Pexel.com

Programa FIDA Mercosur CLAEH

Edificio Mercosur
Luis Piera 1992, piso 2
Montevideo, Uruguay
Tel./Fax: (598) 2413 6411 / 2413 6381
info@fidamercosur.org
www.fidamercosur.org

