

# Revisión de las políticas de apoyo agrícolas en América Latina y el Caribe

Martin Gurria  
Rachel Boyce  
Carmine Paolo De Salvo

División de Medio Ambiente,  
Desarrollo Rural y  
Administración  
de Riesgos por Desastres

NOTA TÉCNICA N°  
IDB-TN-1092

# Revisión de las políticas de apoyo agrícolas en América Latina y el Caribe

Martin Gurria\*

Rachel Boyce\*\*

Carmine Paolo De Salvo\*\*\*

\* Economista y consultor internacional

\*\* Consultora internacional

\*\*\* Especialista en desarrollo, BID

Agosto 2016

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Gurria, Martin.

Revisión de las políticas de apoyo agrícolas en América Latina y el Caribe / Martin  
Gurria, Rachel Boyce, Carmine Paolo De Salvo.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1092)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Agriculture and state-Latin America. 2. Agriculture and state-Caribbean Area. 3.  
Agricultural price supports-Latin America. 4. Agricultural price supports-Caribbean  
Area. I. Boyce, Rachel. II. De Salvo, Carmine Paolo. III. Banco Interamericano de  
Desarrollo. División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos  
por Desastres. IV. Título. V. Serie.

IDB-TN-1092

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



# Revisión de las políticas de apoyo agrícolas en América Latina y el Caribe

**Martin Gurria<sup>1</sup>**

**Rachel Boyce<sup>2</sup>**

**Carmine Paolo De Salvo<sup>3</sup>**

Esta nota técnica presenta una revisión de los principales indicadores de apoyo a la agricultura disponibles en la base de datos del BID Agrimonitor<sup>4</sup>, a fecha de diciembre del 2015. Es una síntesis de las políticas de apoyo a la agricultura en América Latina y el Caribe (ALC). El contenido de esta nota técnica se actualizará anualmente, conforme se recaben datos actualizados en la plataforma Agrimonitor.

Los autores expresan su agradecimiento a Sergio Ardila<sup>5</sup> por sus valiosos comentarios expresados durante la revisión de la nota, a Juan Jose Egas por su apoyo en la traducción al español y a Yolanda Valle por el apoyo prestado a lo largo del proceso de preparación del documento.

**Agosto 2016**

---

<sup>1</sup> Economista & consultor internacional, [mgurria@gmail.com](mailto:mgurria@gmail.com)

<sup>2</sup> Consultor internacional, [rachel@rabconsultingbb.com](mailto:rachel@rabconsultingbb.com)

<sup>3</sup> Especialista en desarrollo, BID, [desalvo@iadb.org](mailto:desalvo@iadb.org)

<sup>4</sup> [Agrimonitor.iadb.org](http://Agrimonitor.iadb.org)

<sup>5</sup> Economista Principal de Recursos Naturales, BID, [sergioar@iadb.org](mailto:sergioar@iadb.org)

---

## ÍNDICE

I.	Resumen ejecutivo.....	1
II.	Desarrollo económico y del mercado agrícola en ALC.....	1
III.	Principales programas y políticas agrícolas en ALC.....	3
IV.	Revisión de los estimados de apoyo a la agricultura.....	4
V.	Conclusiones y propuesta de agenda futura para la reforma de política agraria.....	16

## I. Resumen ejecutivo

Este informe analiza las políticas de apoyo a la agricultura de 18 países de América Latina y el Caribe (ALC), que en conjunto representan el 92% del valor agregado agrícola de la región. A pesar de que las políticas y los programas agrícolas en ALC están estructurados de diferentes maneras, hay algunas tendencias claras y puntos en común. Esta revisión muestra el nivel de apoyo a la agricultura a través de políticas y programas, basándose en la metodología de estimados de apoyo al productor de la OCDE.<sup>6</sup>

En conjunto, para el último año en que se dispone de datos<sup>7</sup>, el apoyo a los agricultores de los países de ALC incluidos en esta revisión fue de US\$ 27,2 mil millones (o el 18 % del PIB agrícola), más US\$ 5,8 mil millones (o el 4% del PIB agrícola) que se invierte en bienes y servicios públicos agrícolas (o *apoyos a los servicios generales*, EASG). Los países de ALC (así como en otras economías emergentes) han pasado de gravar su sector agrícola en la década de 1990 a proporcionar niveles positivos de apoyo. Por otro lado, el nivel de apoyo en los países de ingresos altos (OCDE<sup>8</sup>) ha disminuido, por lo tanto, nos acercamos a una cierta convergencia y la oportunidad para el sector agrícola de ALC de competir en un campo de juego más justo.

El 7% de los ingresos brutos de un agricultor promedio en los países de ALC, cubiertos en esta revisión (2010-2014), provenía de políticas y programas de apoyo agrícola (expresados como EAP%). Sin embargo, el porcentaje medio de apoyo a la agricultura (EAP%) en todos los países de ALC fue mayor (15%), lo que demuestra que las mayores economías agrícolas en ALC (Brasil y Argentina) hacen disminuir el nivel de apoyo medio (en particular Argentina con un EAT negativo). Este nivel de apoyo sigue siendo bajo en comparación con el 18% de media en países de la OCDE (2014). Se ha producido un cambio importante dentro de ALC con la disminución del apoyo a los precios de mercado (APM), que distorsiona los precios de los productos agrícolas, en favor de un apoyo directo a los agricultores (a través del gasto fiscal). Sin embargo, el 37% de la ayuda a los productores todavía proviene de APM.

## II. Desarrollo económico y del mercado agrícola en ALC.

Durante las dos últimas décadas, los países de ALC han mostrado tendencias positivas en su desarrollo agrícola y en particular en lo que se refiere al comercio. Según los últimos datos de la FAO (SOCO, 2015), ALC se ha convertido en el mayor exportador neto de alimentos en el mundo, superando a América del Norte. Esta tendencia podría mantenerse en el futuro. La FAO estima<sup>9</sup> que para el año 2024, las exportaciones netas de alimentos de ALC alcanzarán los US \$60 mil millones, más del triple de su valor en el año 2000. Particularmente interesante es que ALC es un exportador neto de granos básicos, mientras que otras regiones son importadores netos. Este es un buen augurio para la seguridad alimentaria de la región (y el mundo), ya que la producción agrícola es, en promedio, más que suficiente para cubrir la demanda local de alimentos. Las excepciones son el trigo y el arroz, para los cuales hay una importación neta.

---

<sup>6</sup> Ver: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

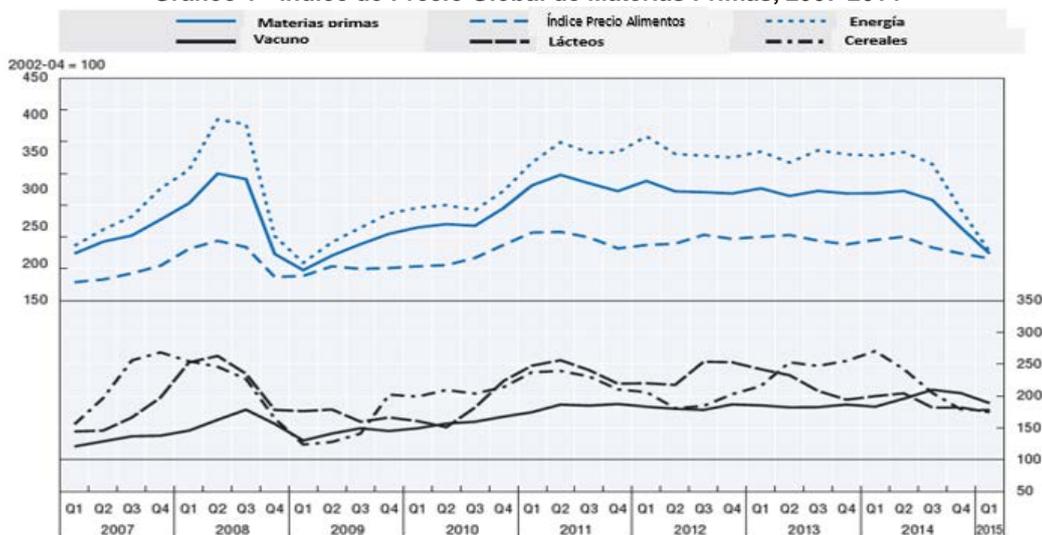
<sup>7</sup> Último año disponible de data por país: Argentina (2012), Bolivia (2009), Brasil (2014), Chile (2014), Colombia (2014), Costa Rica (2012), Republica dominicana (2013), Ecuador (2012), Guatemala (2011), Honduras (2012), Jamaica (2012), México (2014), Nicaragua (2010), El Salvador (2012), Paraguay (2013), Perú (2013), Surinam (2011), y Uruguay (2013).

<sup>8</sup> Mexico forma parte de la OECD y por lo tanto es incluido tanto en el grupo de países Latinoamericanos como en el de la OECD.

<sup>9</sup> Ver: <http://www.fao.org/publications/soco/2015/es/>

Como se indica en Chaherli y Nash (2013)<sup>10</sup>, si bien el comercio de productos agrícolas ha disminuido como porcentaje del comercio total en el mundo, su valor ha crecido sustancialmente. Latinoamérica ha capturado una parte mayor del creciente mercado global y actualmente ocupa una porción mucho mayor del comercio agrícola. América Latina y el Caribe captan el 13% del mercado agrícola (por encima del 8% de mediados de la década de 1990), valor por encima de su participación en minerales y metales (8%) o manufacturas (3%). La agricultura y la alimentación representan actualmente alrededor del 23% de las exportaciones de la región y el 10 % del comercio mundial. Durante el período 1995-2009, el crecimiento promedio de las exportaciones fue del 8% anual.

**Gráfico 1 - Índice de Precio Global de Materias Primas, 2007-2014**



Fuente: OECD (2015). Agriculture Policy Monitoring and Evaluation 2015. Highlights.

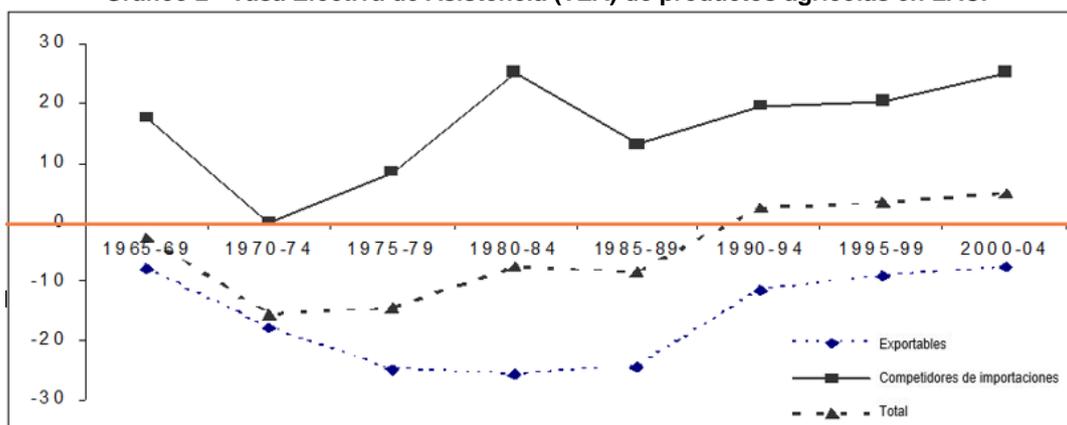
La Unión Europea (UE) y los Estados Unidos (EEUU) siguen siendo los mercados más importantes para las exportaciones de ALC, y representan 45% de las exportaciones de ALC en 2009, por debajo del 57% en 1995. No obstante, algunos países en desarrollo se están convirtiendo en el destino más dinámico de las exportaciones de la región (UN COMTRADE Data). Durante 1995-2009, China y el resto del mundo, que contribuyeron en total un 30 por ciento de la cuota de mercado global, representaron 36% del crecimiento de las exportaciones de ALC, casi igual que el 38% de la contribución de la UE (20%) y de los Estados Unidos (18%). Las economías desarrolladas principalmente importaron desde ALC frutas, forraje para animales, café, bebidas y mariscos; en contraste, las economías en desarrollo<sup>11</sup> importaron soja (semillas, aceite y torta), carne y azúcar; estos productos aportaron con casi el 60% del comercio con países en desarrollo. Sin embargo, los precios de las materias primas disminuyeron ampliamente en 2014 (ver gráfico 1 arriba), y esto ha generado una presión a la baja sobre los beneficios del sector y los ingresos fiscales del sector.

<sup>10</sup> Chaherli, N. and Nash, J. "Agriculture Exports from Latin America and the Caribbean." World Bank. 2013.

<sup>11</sup> Gilson, Fouad (2014). *Trade Policy and Food Security*: World Bank.

ALC ha pasado de las gravosas políticas comerciales de las décadas de 1960-70, a una ligeramente más positiva hacia la agricultura. En el gráfico 2 se muestra que a partir de la década de los 1990, la estructura general de incentivos entró en territorio positivo, impulsado por una reducción en el sesgo contra las exportaciones agrícolas (p.e. impuestos a la exportación). Uno de los últimos cambios importantes en este frente ha sido la eliminación de casi todos los impuestos a las exportaciones agrícolas de Argentina a finales de 2015. Sin embargo, también se observa el aumento del sesgo (apoyo) para productos agrícolas que compiten con productos importados, lo que indica que todavía existe un amplio margen para la reforma de las políticas y programas agrícolas hacia un entorno más competitivo.

**Gráfico 2 - Tasa Efectiva de Asistencia (TEA) de productos agrícolas en LAC.**



Fuente: Anderson & Valdez (2008).

### III. Principales programas y políticas agrícolas en ALC

Los países de ALC cuentan con una alta diversidad de políticas y programas agrícolas que pueden cambiar rápidamente. Si bien muchos países tienen una combinación de medidas de política y programas, estos cambian según el país. Las políticas agrícolas se pueden caracterizar por cinco enfoques diferentes:

1. **Apoyo al Precio de Mercado (APM), a través de medidas en fronteras:** Estos instrumentos de políticas públicas prevalecen en el Estimado de Apoyo al Productor (EAP) de Uruguay, Perú, Surinam, cinco países centroamericanos<sup>12</sup>, Jamaica, Ecuador y Colombia.
2. **Reducción de los costos de adquisición de insumos y capital:** Subsidios a insumos variables, como energía y fertilizantes, se han vuelto más importantes en Brasil, Chile y México; acceso al crédito en condiciones favorables para estimular las inversiones agrícolas son claves en Brasil y Colombia.
3. **Énfasis en políticas que mitiguen los riesgos de pérdida de ingresos:** Esta política han sido recientemente fortalecida en Perú, Brasil y México.
4. **Énfasis en servicios de extensión a productores:** Se han fortalecido los programas de extensión agrícola en Chile, Perú, Paraguay y Uruguay.
5. **Énfasis en la activación del entorno empresarial para la agricultura:** Países que centran sus instrumentos de política en servicios generales de carácter público son Chile, Perú y Uruguay.

Como se muestra en el gráfico 2, los programas y las políticas de apoyo a la agricultura de ALC tienen un doble enfoque. Por un lado, apoyar a productores que compiten (la

<sup>12</sup> Nicaragua, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Guatemala.

mayoría de ellos con dificultades) con importaciones agrícolas, sobre la base de argumentos de seguridad alimentaria nacional, y por el otro, el apoyo (o falta de este) a un segmento competitivo comercial (a menudo orientado a la exportación). Aunque no hay nada inherentemente malo en tener dos conjuntos de políticas/enfoques orientados a dos tipos diferentes de agricultores, es importante limitar las distorsiones<sup>13</sup> en las decisiones de los agricultores con el fin de permitir a los agricultores cambiar hacia una producción agrícola comercialmente viable. Brasil, por ejemplo, tiene dos Ministerios separados, uno para cada segmento: el Ministerio de Agricultura (MAPA), de apoyo al sector agrícola en su conjunto pero orientado hacia la agricultura comercial; y el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), que da ayuda a los agricultores familiares. Recientes debates sobre políticas en Brasil han traído al frente la necesidad de fusionar ambos ministerios y políticas con el fin de garantizar que los agricultores familiares puedan hacer la transición hacia actividades más competitivas y orientadas al mercado.

El cambio climático también tendrá un impacto en el enfoque adoptado por los países de la región hacia las políticas y programas de apoyo a la agricultura. Según la OCDE, la agricultura contribuye directa e indirectamente con alrededor de un cuarto de gases de efecto invernadero (GEI); por ende, la mitigación del cambio climático se incluye cada vez más en la agenda de la política agrícola. Con unas pocas excepciones (como Brasil y Uruguay<sup>14</sup>), los esfuerzos de las políticas actuales son limitados<sup>15</sup>. Esta inacción deberá ser abandonada en el futuro, sea por necesidad, o por la concienciación de los responsables políticos. Argentina, por ejemplo, después de las grandes inundaciones causadas por El Niño en 2016, se ha dado cuenta de que debe revisar completamente su política para emergencias agrícolas.

#### **IV. Revisión de los estimados de apoyo a la agricultura**

Presentamos las estimaciones de apoyo de las políticas y programas agrícolas para ALC con el fin de evaluar su nivel, los diferentes instrumentos, su composición y su evolución en los últimos años. Los 18 países de ALC revisados son los que se encuentran en la base de datos del BID Agrimonitor, y para los cuales disponemos de datos publicados de estimaciones de apoyo a la agricultura<sup>16</sup>. Sin embargo, es importante señalar que, a efectos prácticos, Argentina no fue incluida en algunos de los gráficos y análisis realizados en esta sección, ya que es un valor atípico en ALC debido a sus altas estimaciones de apoyo negativas (tanto en el estimado total como en el estimado de apoyo al productor), como consecuencia de los impuestos a la exportación implementados hasta 2015. También, cuando se mira en la media de países de la OCDE, hay que señalar que México está incluido en los datos.

Esta sección empieza con el Estimado de Apoyo Total (EAT), su composición y evolución. Posteriormente, se analiza las Estimaciones de Apoyo al Productor (EAP), su composición y evolución. Por último, la sección se centra en las Estimaciones de Apoyo al Consumidor (EAC) y el Estimado de Apoyo a Servicios Generales (EASG), básicamente bienes y servicios públicos agrícolas

---

<sup>13</sup> Algunas distorsiones pueden ser necesarias en caso de externalidades u otras fallas de mercado.

<sup>14</sup> Brasil cuenta con una política de clima y agricultura inteligente que promueve la adopción tecnológica (*Programa Agricultura de Baixo Carbono – ABC*. Ver: <http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/plano-abc>). Uruguay también cuenta con un importante enfoque a políticas de adaptación al cambio climático. (ver: <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2.MGAP.mgap-desarrollo-y-adaptacion-al-cambio-climatico,O.es.0>).

<sup>15</sup> OECD (2015). Agriculture Policy Monitoring and Evaluation 2015.

<sup>16</sup> Ver: <http://www.iadb.org/en/topics/agriculture/agrimonitor/agrimonitor-pse-agricultural-policy-monitoring-system.8025.html>

El Estimado de Apoyo Total (EAT), expresado como porcentaje del PIB, ilustra el peso que los países asignan a las políticas de apoyo a la agricultura. El EAT combina las transferencias a los productores agrícolas de forma individual - medidos como Estimado de Apoyo al Productor (EAP)- con las inversiones públicas que tienen la agricultura primaria como beneficiario principal pero que no van a agricultores individuales sino al conjunto de ellos - expresado como la estimación de apoyos a los Servicios Generales, el EASG-, y el apoyo a consumidores de productos agrícolas - Estimado de Apoyos al Consumidor (EAC) -, que es el neto del estimado de apoyo al precio de mercado que ya está incluido en el EAP.

**a) Estimado de Apoyo Total (EAT) y su composición (como porcentaje del PIB agrícola y el PIB), usando el promedio de los últimos 3 años<sup>17</sup>**

**Gráfico 3 – EAT% del PIB**

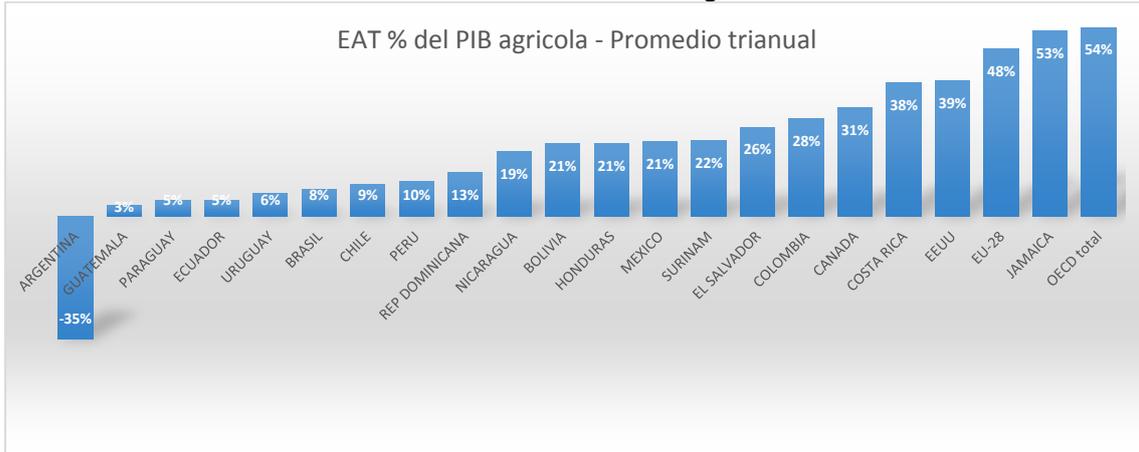


(\*) Nota: El promedio trianual toma en consideración los últimos 3 años de datos disponibles en las estimaciones de apoyo a la agricultura en la base de datos de Agrimonitor <http://www.iadb.org/en/topics/agriculture/agrimonitor/agrimonitor-pse-agricultural-policy-monitoring-system.8025.html>. Estos promedios de 3 años varían entre el 2007 y el 2014.

El gráfico 4 a continuación muestra que, con la excepción de Jamaica, los países de ALC proporcionan un nivel inferior de apoyo a la agricultura (medida como EAT como % del PIB agrícola), que los países de la OCDE, Estados Unidos, y la UE. Observamos que los países del cono sur (Argentina, Paraguay, Uruguay, Brasil, Chile y Perú) tienden a tener menor EAT% (menos del 10%) que el resto de la región de ALC. Sin embargo, al comparar el EAT con respecto al PIB global (véase el gráfico 3 arriba), se observa que el EAT% es menor para los países de la OCDE, Estados Unidos y de la UE que varios países de ALC. Esto refleja el hecho de que la agricultura representa una proporción menor del total del PIB en los países de altos ingresos, y por lo tanto, a pesar de que el EAT es alto en relación con el sector, es baja en relación con la economía en su conjunto. Por otra parte, varios países de América Latina, en particular, los cinco países Centroamericanos, tienen un sector agropecuario que es más importante en relación con la economía global, por lo que el tamaño de apoyo a su sector agrícola será más grande en relación con su PIB que en las economías de altos ingresos, donde la agricultura representa una proporción menor.

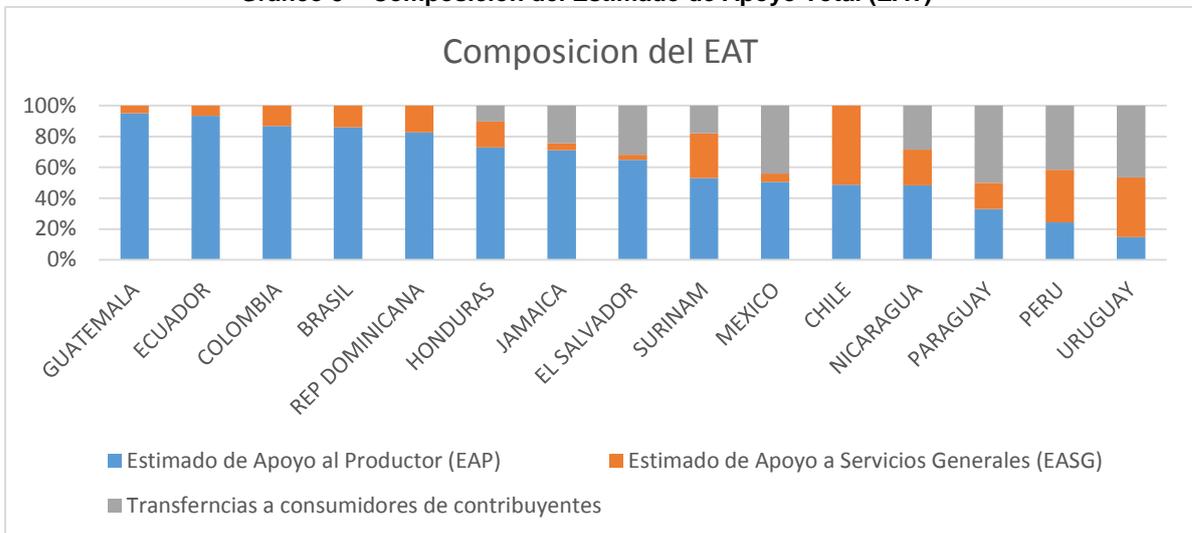
<sup>17</sup> Los promedios estimados de los últimos tres años disponibles en Agrimonitor son: Argentina (2010-2012), Bolivia (2007-2009), Brasil (2012-2014), Chile (2012-2014), Colombia (2012-2014), Costa Rica (2010-2012), Republica Dominicana (2011-2013), Ecuador (2010-2012), Guatemala (2009-2011), Honduras (2010-2012), Jamaica (2010-2012), México (2012-2014), Nicaragua (2008-2010), El Salvador (2010-2012), Paraguay (2011-2013), Perú (2011-2013), Surinam (2009-2011), y Uruguay (2011-2013).

**Grafico 4 – EAT% del PIB Agrícola**

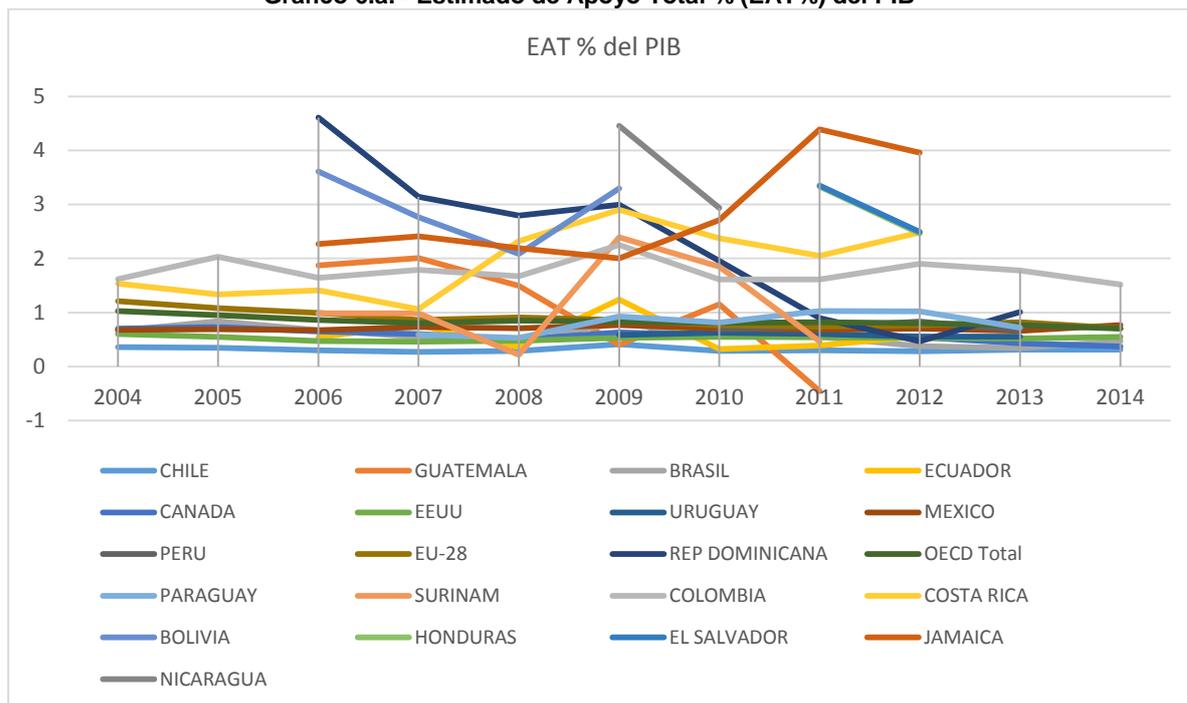


La composición del EAT (véase el gráfico 5) muestra que el apoyo al productor (EAP) es la principal política agrícola en ALC, con la excepción de Paraguay y Uruguay, donde las transferencias de los contribuyentes a los consumidores y a los servicios generales (EASG) son más importantes, respectivamente. La evolución del EAT como % del total del PIB (véase el gráfico a continuación 6.a) muestra que, con la excepción de Jamaica y Costa Rica, el EAT ha ido disminuyendo, al igual que ocurrió en los países de mayores ingresos. El EAT como % del PIB agrícola (véase el gráfico a continuación 6.b) muestra que se ha mantenido estable, con la excepción de unos pocos países, como República Dominicana, donde se ha producido una disminución drástica, y Jamaica y Costa Rica, donde se ha producido un aumento del EAT como un porcentaje del tamaño total del sector agrícola.

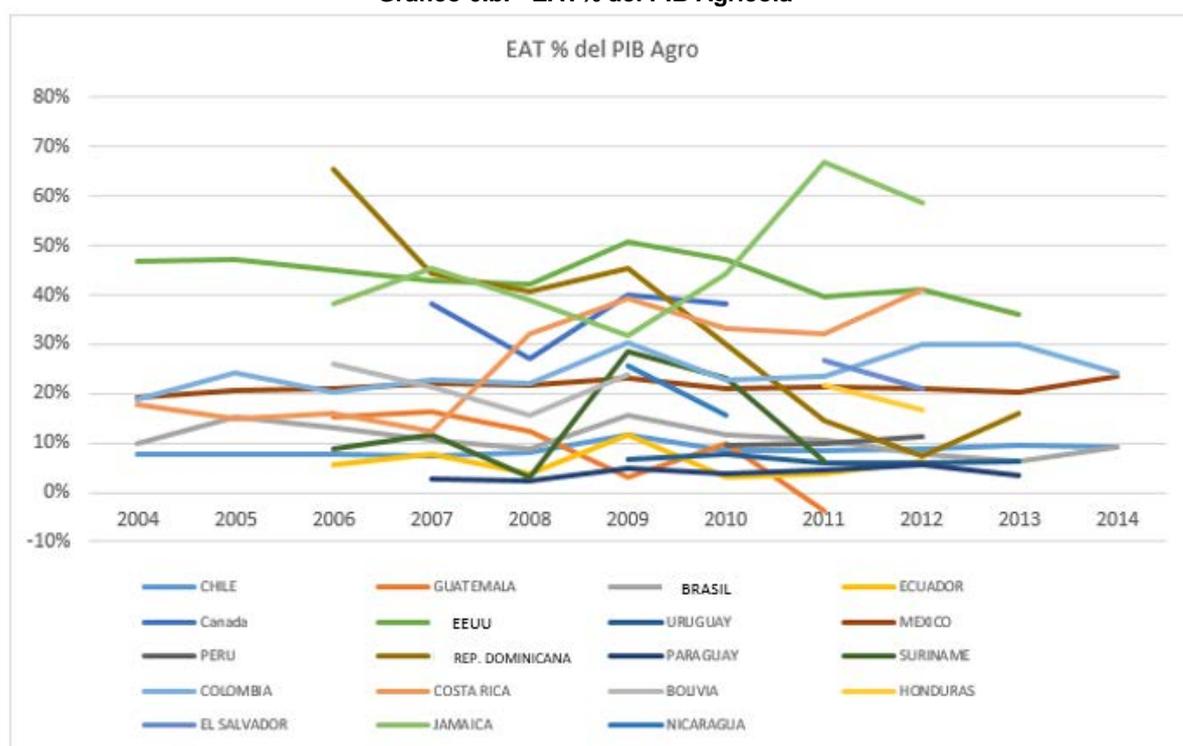
**Gráfico 5 – Composición del Estimado de Apoyo Total (EAT)**



**Gráfico 6.a. - Estimado de Apoyo Total % (EAT%) del PIB**

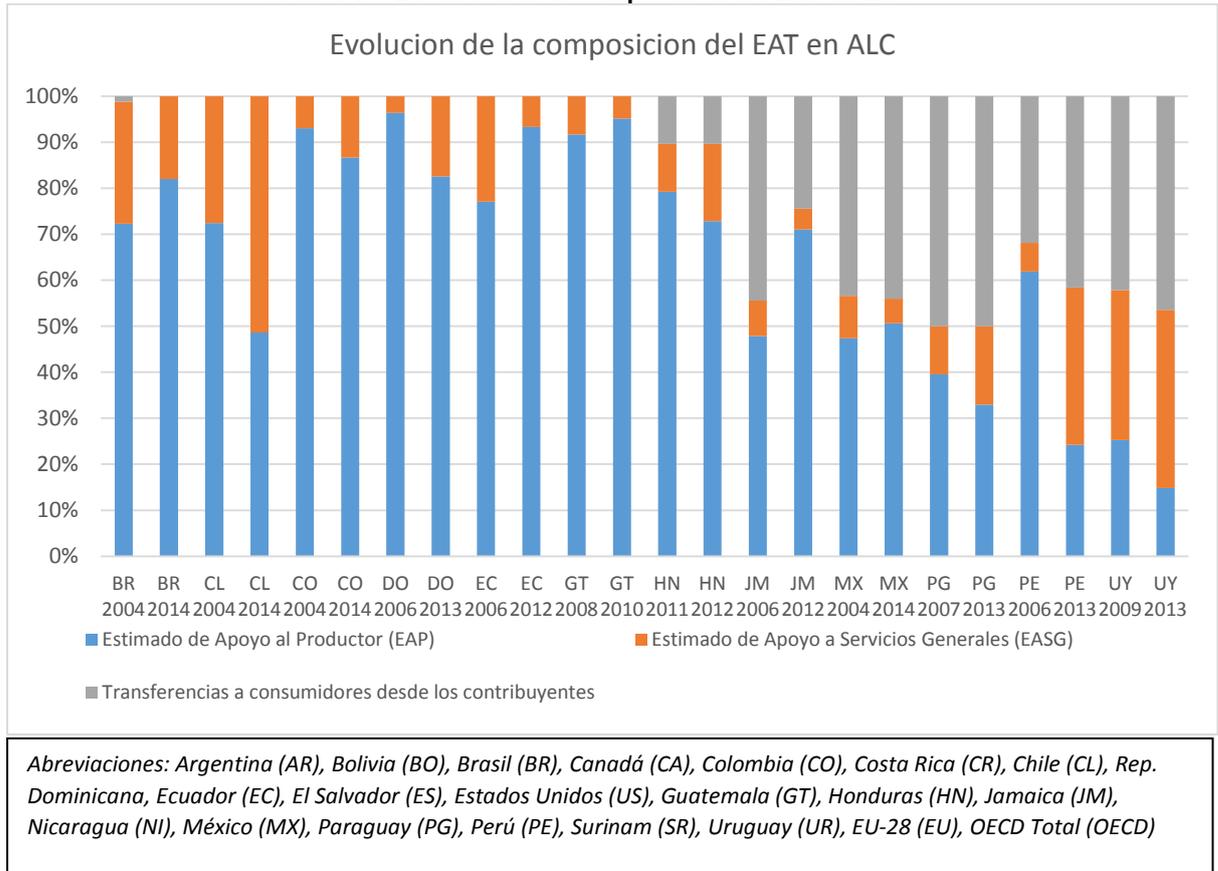


**Gráfico 6.b. - EAT% del PIB Agrícola**



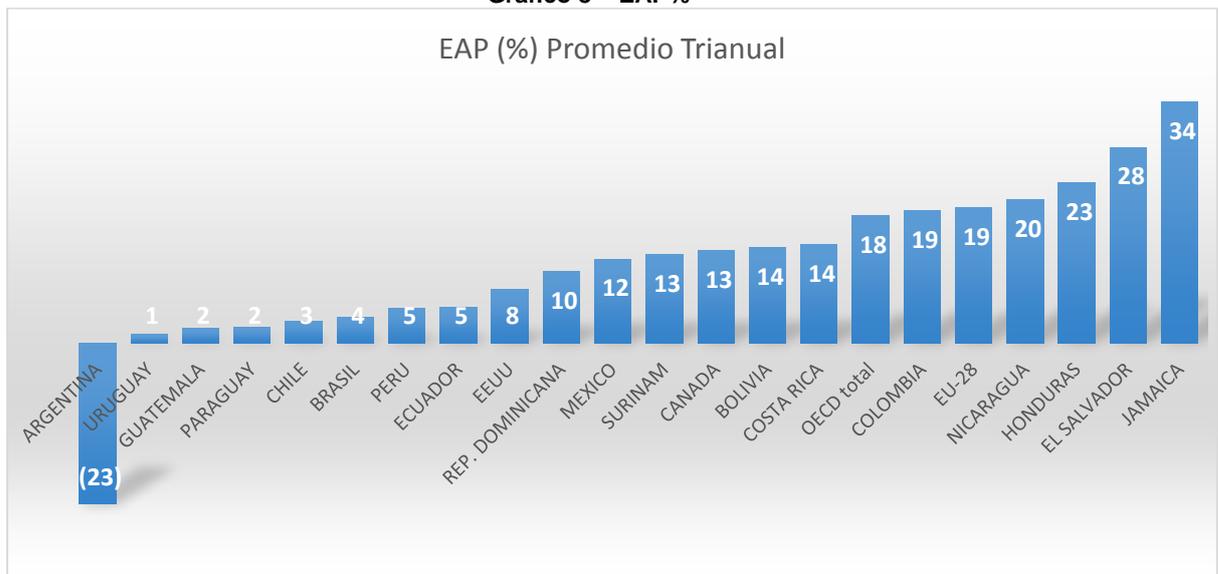
Si bien en el 2004 más de la mitad de los países de ALC presentaba un EAT superior al 1 % del PIB, para el 2013-2014, en la mayoría de los países los valores eran inferiores al 1%. Por último, la evolución de la composición del EAT (ver gráfico 7 abajo) muestra que, aunque el EAP sigue siendo el principal tipo de política agrícola en ALC, su importancia ha disminuido en varios países. En Chile, Colombia, República Dominicana, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay, el EAP como % del EAT se ha reducido, y el EASG ha aumentado. Por otro lado, Brasil, Ecuador, Jamaica, Argentina, Guatemala y México han aumentado el EAP como % del EAT.

**Gráfico 7 – Evolución de la composición del EAT en LAC**



**b) Estimado de Apoyo al Productor (EAP) y su evolución (como porcentaje de los ingresos agrícolas brutos)**

**Gráfico 8 – EAP%**

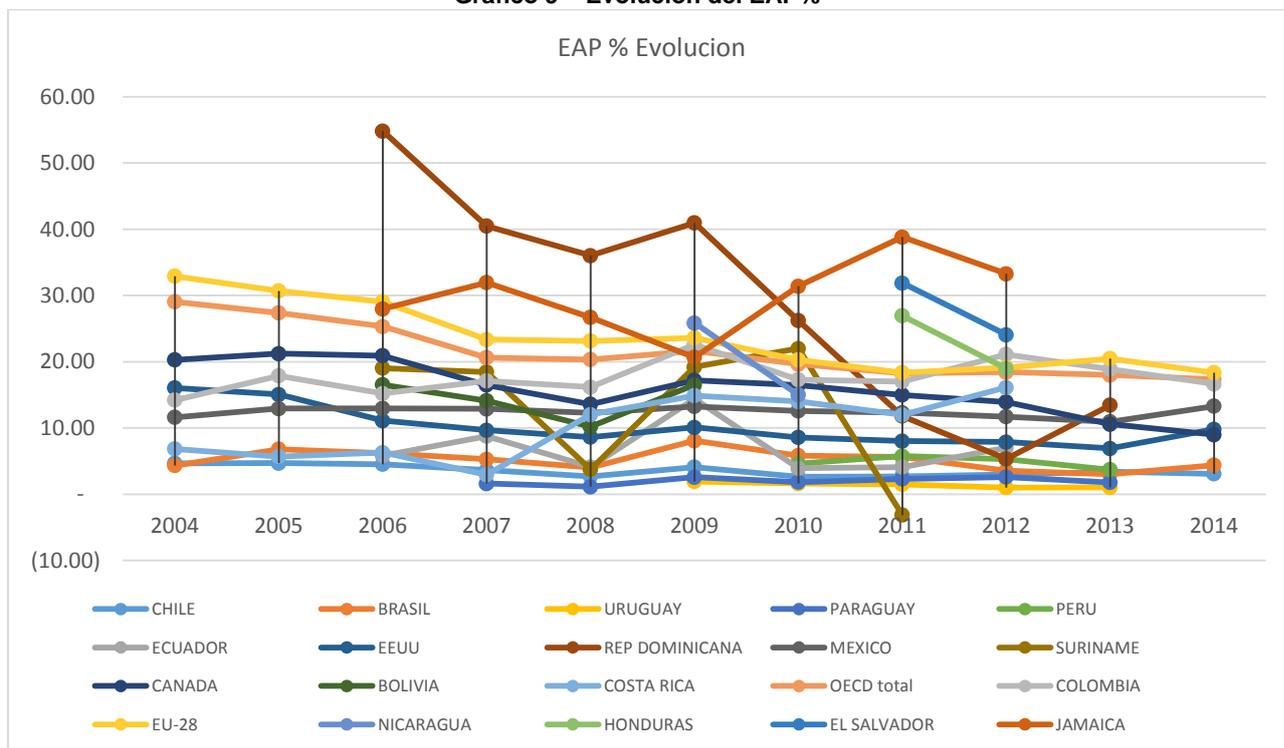


En términos del Estimado de Apoyo al Productor como porcentaje de los ingresos agrícolas brutos (EAP%), observamos de nuevo (véase el gráfico 8 anterior) cómo los países del cono sur tienen niveles más bajos de apoyo que otros países de la región (con la excepción de Guatemala, cuyo EAP% es inferior a los de Paraguay, Chile y Brasil). Es importante resaltar el conjunto de los países de ALC con niveles iguales o por

encima de la OCDE/UE (EAP% por encima del 18%): Colombia, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Jamaica.

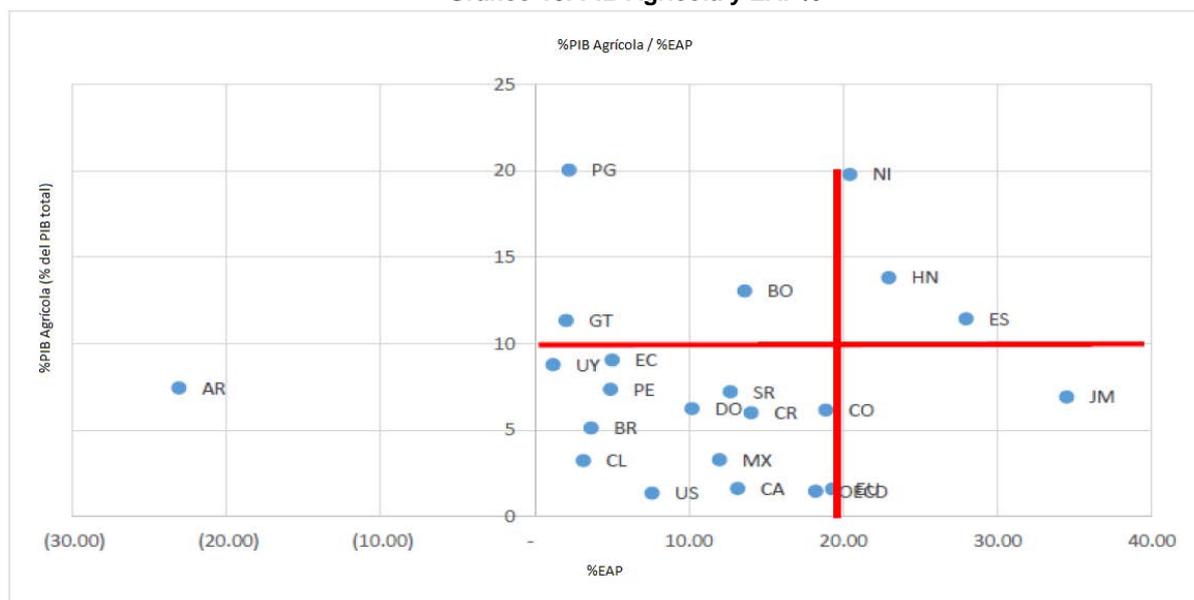
El gráfico 8 muestra diferencias importantes en términos del EAP% entre los países de ALC, incluso siendo fronterizos. Por ejemplo, el 2% del ingreso a nivel de finca de un agricultor promedio en Guatemala se deriva de las políticas y los programas de apoyo a la agricultura, mientras que para un agricultor promedio en el vecino El Salvador, es de 28% (más de una cuarta parte de los ingresos agrícolas). La evolución del EAP% en el tiempo (ver Gráfico 9 abajo) muestra que ha habido una disminución del EAP%, con la excepción, de nuevo, de Jamaica y Costa Rica, que han experimentado un crecimiento del EAP%. En 2004, varios países de la región mostraron un EAP% por encima del 20%, mientras que para el año 2014, todos los países con datos disponibles presentaban niveles bajo la marca del 20%.

**Gráfico 9 – Evolución del EAP%**



c) **Correlaciones entre los niveles de PSE por país y otras variables (PIB / cápita, población rural / urbana, el PIB agrícola)**

**Gráfico 10. PIB Agrícola y EAP%**



Abreviaciones: Argentina (AR), Bolivia (BO), Brasil (BR), Canadá (CA), Colombia (CO), Costa Rica (CR), Chile (CL), Rep. Dominicana, Ecuador (EC), El Salvador (ES), Estados Unidos (US), Guatemala (GT), Honduras (HN), Jamaica (JM), Nicaragua (NI), México (MX), Paraguay (PG), Perú (PE), Surinam (SR), Uruguay (UR), EU-28 (EU), OECD Total (OECD).

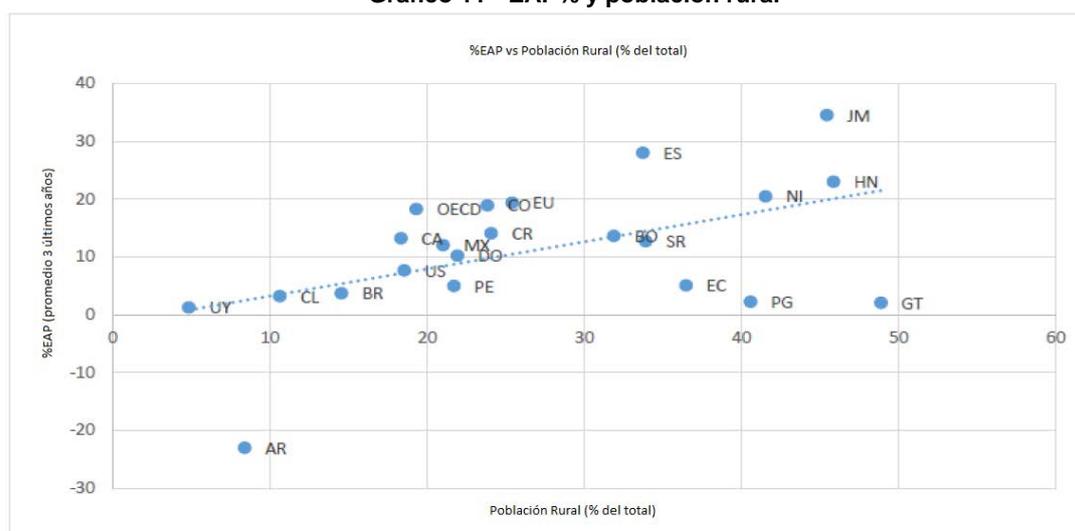
Al comparar el peso del PIB agrícola en el PIB total con el EAP% (ver gráfico 10 superior), es evidente que la mayoría de los países con un sector agrícola que representa menos del 10% de su PIB total tienen un PSE% de menos de 20%. Esto significa que, para estos países, menos del 20% de los ingresos a nivel de finca del agricultor promedio en la mayoría de los países de ALC (así como la OCDE, Canadá y los EE.UU.), proviene de políticas y programas de apoyo a la agricultura. Sin embargo, países como Guatemala, Paraguay y Bolivia también muestran niveles relativamente bajos de EAP% (menos del 20%), pero su sector agrícola representa más del 10% de su PIB total. Para estos países donde la agricultura es una parte importante del PIB total del país, el desafío está en cómo apoyar a su sector agrícola sin tener que sobrecargar a los contribuyentes (dado que los recursos fiscales necesarios representarían un muy alto porcentaje del presupuesto público total del país).

Otro grupo interesante es el formado por Nicaragua, Honduras y El Salvador, que tienen importantes sectores agrícolas que representan más del 10% del PIB total, y que también cuentan con niveles relativamente altos de EAP%. En estos países, el apoyo al sector agrícola representa una carga relativamente pesada, tanto para los contribuyentes fiscales como para los consumidores. En estos países, la mejora del gasto público agrícola, y la mejora de la competitividad de los agricultores mediante reformas de las políticas y programas agrícolas hacia enfoques que no provoquen distorsiones en el mercado, deberían estar en el centro del diálogo de política agrícola en estos países.

Por último, Jamaica, un país con un sector agrícola que representa menos del 10% de su PIB, pero con el EAP% más alto de ALC, muestra que la economía, sus contribuyentes y los consumidores están fuertemente apoyando a los agricultores, y esto se puede soportar dado que su sector agrícola es relativamente pequeño en comparación con otros países latinoamericanos.

Aunque el gráfico 10 no muestra una correlación clara entre el PIB agrícola (como % del PIB total) y el EAP%, si hay grupos de países que se pueden definir. Un grupo se encuentra en el cuadrante inferior izquierdo del gráfico 10, donde la mayoría de los países tienen bajos niveles de PIB agrícola (como % del PIB total) y bajos niveles de EAP%. A continuación, hay tres grupos más pequeños (con tres países o menos en cada uno). Un pequeño grupo (compuesto por Guatemala, Paraguay y Bolivia) con una alta importancia del PIB agrícola en sus economías, pero con bajos niveles de EAP%; otro pequeño grupo (compuesto por Nicaragua, Honduras y El Salvador) muestra altos niveles de EAP% y un importante sector agrícola versus el PIB total; en solitario Jamaica, con un alto nivel de EAP% pero con un sector agrícola relativamente pequeño respecto al PIB total.

**Gráfico 11 - EAP% y población rural**

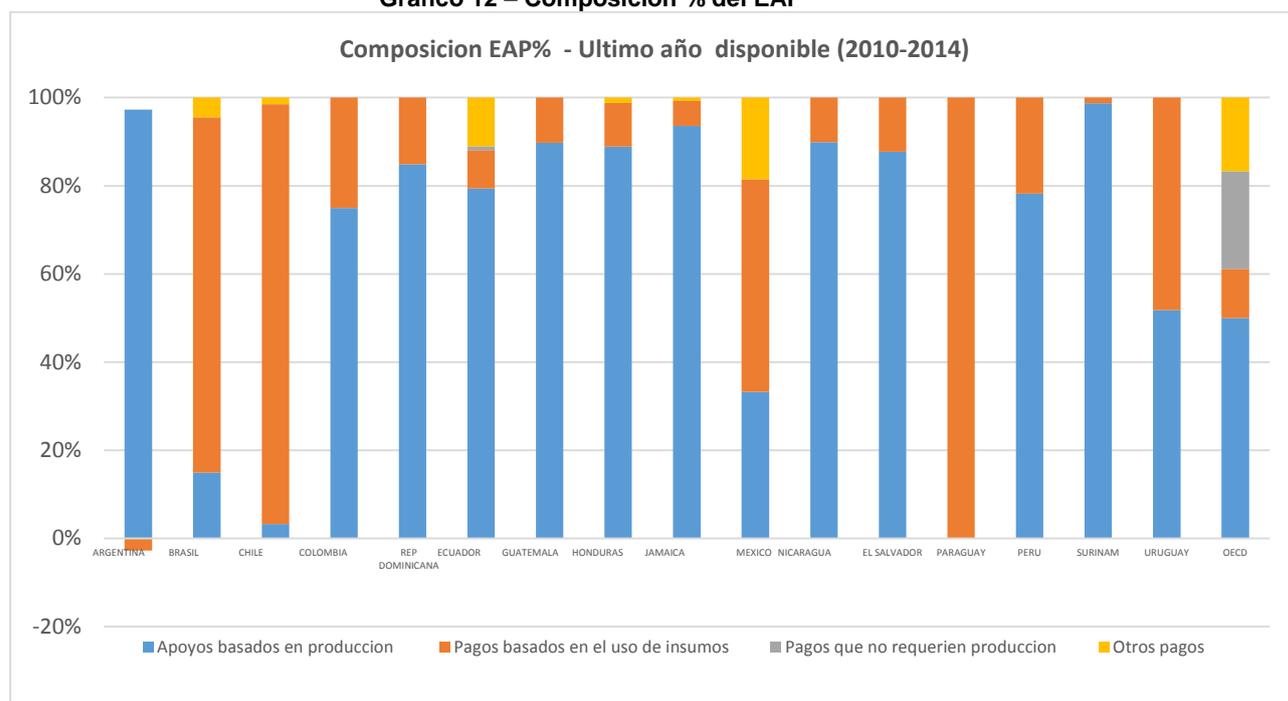


Abreviaciones: Argentina (AR), Bolivia (BO), Brasil (BR), Canadá (CA), Colombia (CO), Costa Rica (CR), Chile (CL), Rep. Dominicana, Ecuador (EC), El Salvador (ES), Estados Unidos (US), Guatemala (GT), Honduras (HN), Jamaica (JM), Nicaragua (NI), México (MX), Paraguay (PG), Perú (PE), Surinam (SR), Uruguay (UR), EU-28 (EU), OECD Total (OECD)

Cuando tomamos en consideración el EAP% en relación con la importancia de la población rural (como % de la población total), se observa una alta correlación (véase el gráfico 11 anterior). Los países con poblaciones rurales relativamente más grandes tienen en promedio los niveles más altos de EAP%. Esto podría ser debido a la importancia que estos países ponen en el apoyo a la población rural, ya que los ingresos agrícolas tienden a ser la fuente más importante de ingresos para los hogares rurales de ALC. Los altos niveles del EAP% en Centroamérica y el Caribe podrían explicarse por la importancia que se le da a la población rural que a su vez influye en dar prioridad a políticas públicas y programas agrícolas. Sin embargo, hay algunas excepciones a esta correlación, específicamente, Guatemala y Paraguay, que tienen una población rural relativamente grande, pero muestran bajos niveles de EAP%. Hay que señalar que este párrafo presenta una correlación simple, y pueden coexistir, por supuesto, grandes diferencias de país a país.

#### d) Composición del apoyo fiscal del EAP por país (como por porcentaje del EAP)

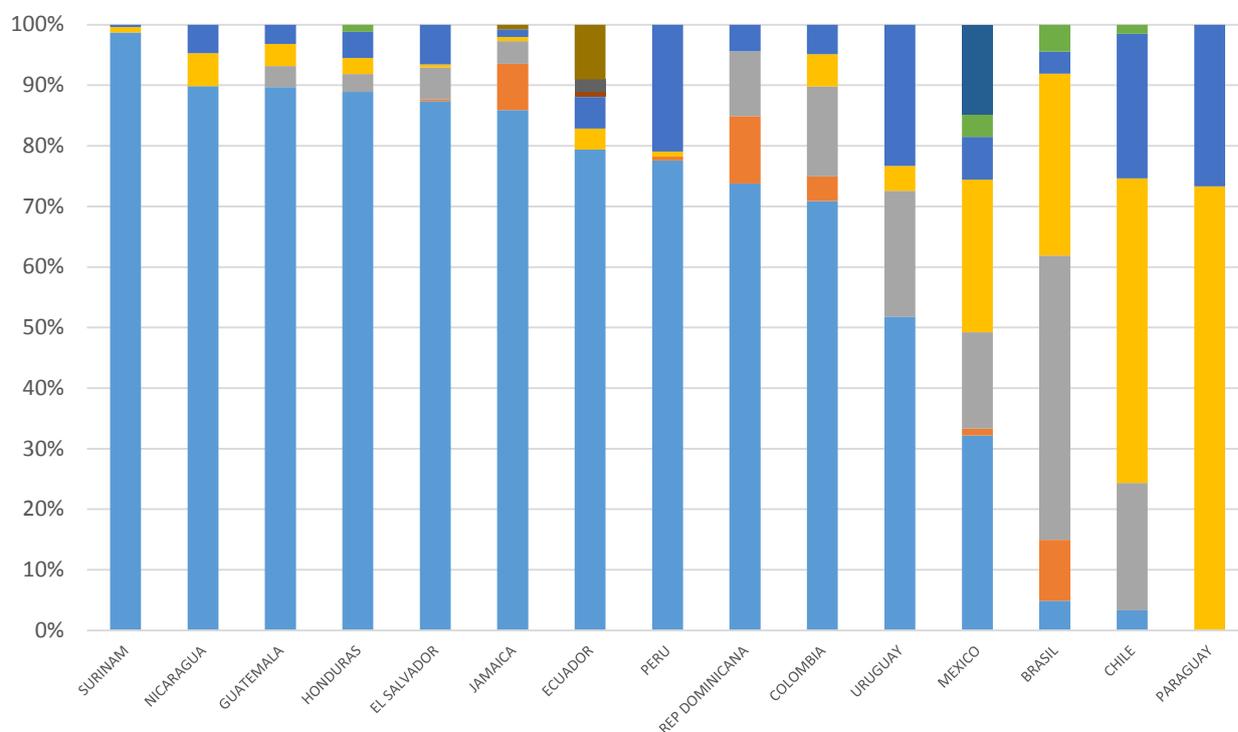
Gráfico 12 – Composición % del EAP



El gráfico 12 anterior muestra la composición del EAP para los países de ALC y la OCDE. Hay una clara heterogeneidad en la composición de los EAP en la región. Mientras que los países de la OCDE muestran una mezcla más equilibrada de los apoyos, los países de ALC se basan en gran medida en apoyos basados en la producción de materias primas, y en algunos países como Chile, Brasil y Paraguay, en los pagos basados en los insumos. Una visión (más desagregada) de la composición del EAP (véase el gráfico 13 inferior) revela que la mayor parte del apoyo a los productos agrícolas se basa en el Apoyo al Precio de Mercado (APM), que representa transferencias de los consumidores a los agricultores a través de los mayores precios domésticos, resultado de barreras arancelarias y no arancelarias. A diferencia de otros tipos de apoyos, el APM no requiere de gasto presupuestario. En países como Chile, Brasil y Paraguay, con muy poco o nada de APM, se observa que el apoyo se centra principalmente en servicios en finca (extensión) y la formación de capital fijo (creación de activos); mientras en Brasil y Chile, los apoyos basados en insumos variables también son significativos.

**Gráfico 13 - Composición del Estimado de Apoyo al Productor % (EAP%)**

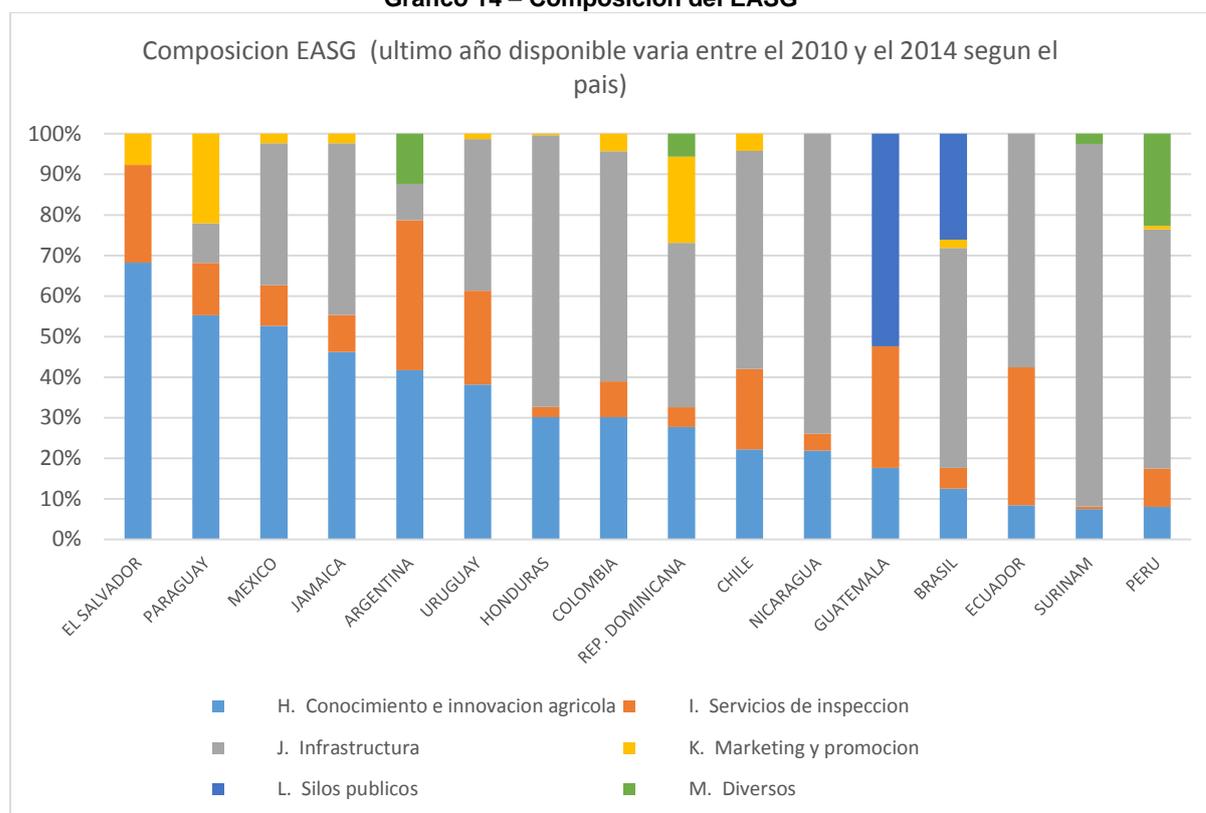
Composicion del EAP% (ultimo año disponible varia entre el 2010 y el 2014 segun el pais)



- G. Otros pagos
- F. Pagos basados en criterio non-commodity
- E. Pagos NO Actualres basados A/An/R/I, producción no requerida
- D. Pagos NO Actualres basados A/An/R/I, producción requerida
- C. Pagos basados en actuales Area/Animales/Ingreso, producción requerida
- B3. Servicios en finca
- B2. Formación de capital fijo
- B1. Pagos basados en el uso de insumos
- A2. Pagos basados en producción
- A1. Apoyo al precio de Mercado (APM)

e) **Composición del EASG por país (como porcentaje del EASG, US\$ y porcentaje del PIB agrícola)**

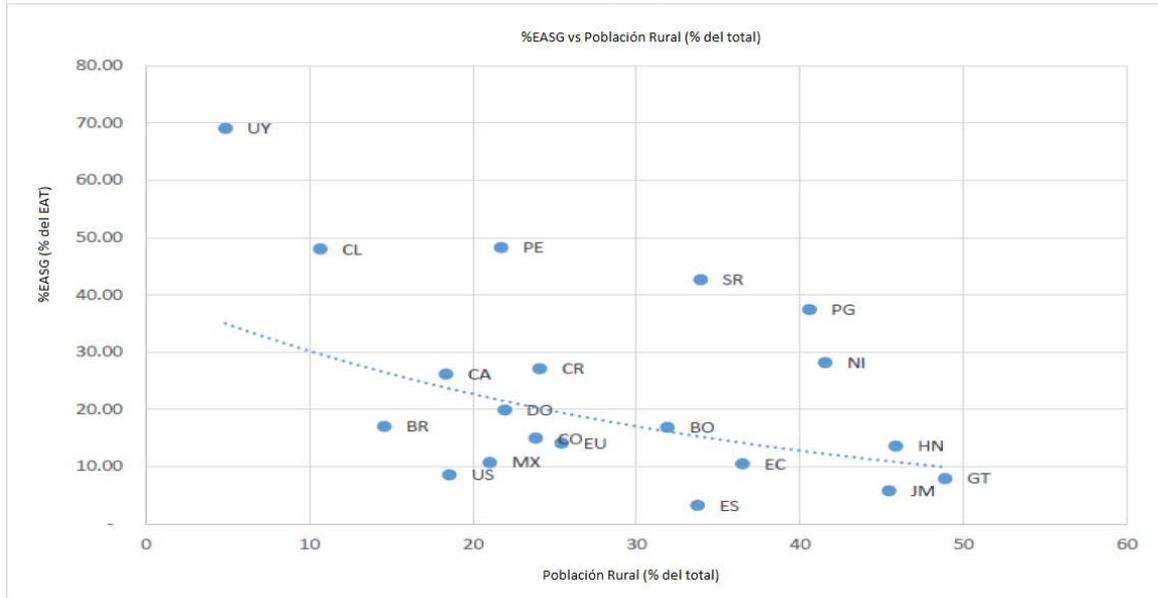
**Gráfico 14 – Composición del EASG**



La composición de los apoyos a los Servicios Generales (o bienes públicos y servicios agrícolas) también es muy heterogénea en ALC (véase el gráfico 14). Independientemente del nivel de EASG, algunos países de la región, como Argentina, Uruguay, El Salvador, Jamaica y Paraguay, invierten un porcentaje mayor de sus recursos de EASG en el desarrollo de conocimiento y la innovación agrícola, en comparación a la media de 30% de los países de la OCDE). Surinam, Perú, Honduras, Nicaragua, Ecuador, Colombia, Chile y Brasil gastan más en el desarrollo y mantenimiento de infraestructuras, en comparación al 43% que gastan en promedio los países de la OCDE. Por último, sólo Paraguay y República Dominicana invierten porcentualmente más que el 11% de la OCDE en comercialización y la promoción de productos alimentarios. El gasto en silos y almacenamiento público es casi inexistente en ALC, excepto en Brasil y Guatemala, donde es una categoría clave.

Al contrario que la correlación entre el EAP% y la población rural (gráfico 11), el gráfico 15 muestra que el EASG (como % del EAT) se correlaciona negativamente con la proporción de la población rural en el total de la población. Esto significa que en los países donde la población rural es mayor (como % de la población total) los gastos EASG disminuyen como porcentaje del EAT. Esto podría estar reflejando una tendencia en la que la política pública agrícola se enfoca en dar apoyo directo a los agricultores (EAP) con el fin de proporcionar apoyo a los agricultores de bajos ingresos, al tiempo que reduce la asignación hacia el EASG. La incidencia de la pobreza (y en particular la pobreza extrema) es mayor en las zonas rurales, y en los países con grandes poblaciones rurales, enfocarse en la agricultura como apoyo a los ingresos podría ser una manera eficaz para ayudar a reducir la pobreza rural.

**Gráfico 15 – EASG y la población rural**

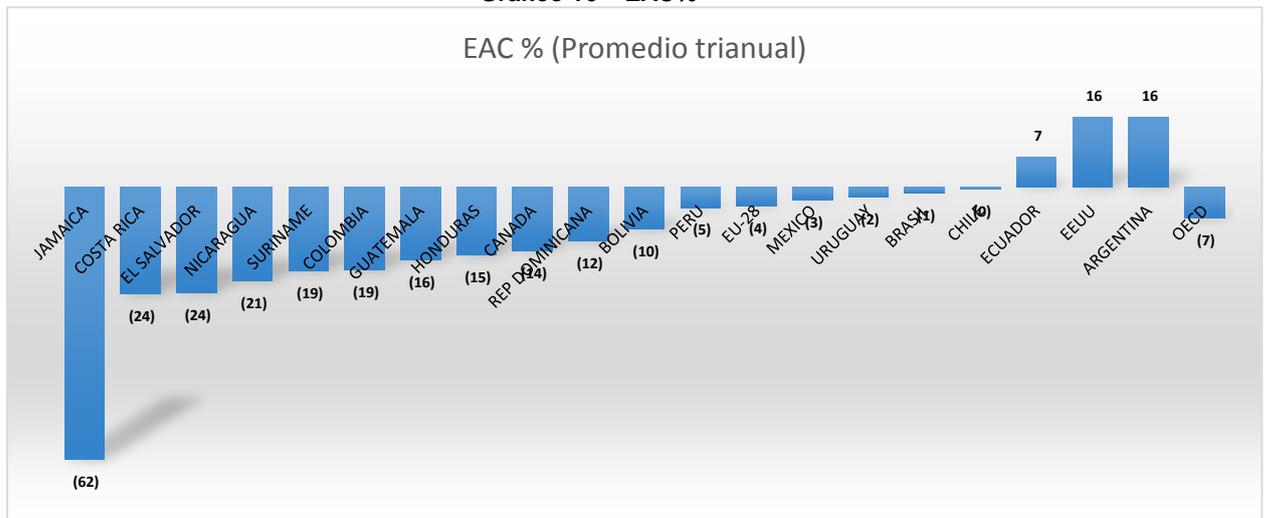


Abreviaciones: Argentina (AR), Bolivia (BO), Brasil (BR), Canadá (CA), Colombia (CO), Costa Rica (CR), Chile (CL), Rep. Dominicana, Ecuador (EC), El Salvador (ES), Estados Unidos (US), Guatemala (GT), Honduras (HN), Jamaica (JM), Nicaragua (NI), México (MX), Paraguay (PG), Perú (PE), Surinam (SR), Uruguay (UR), EU-28 (EU), OECD Total (OECD).

**f) Estimado de Apoyo al Consumidor (EAC) por país (como porcentaje del gasto a nivel de finca)**

El Estimado de Apoyo al Consumidor como porcentaje de los gastos de consumo de alimentos en general (EAC%) muestran que la mayoría de los países (incluido Canadá, la UE y la OCDE) tienen niveles negativos de EAC (véase el gráfico 16), lo que significa que los consumidores pagan un precio más alto a nivel nacional de lo que pagarían en la ausencia de políticas y programas agrícolas. Ecuador y EE.UU. tienen un EAC% positivo, dado que estos países proporcionan alto apoyo a los consumidores de alimentos; en los EE.UU., el programa principal es la Asistencia de Nutrición Suplementaria (SNAP), también conocido como “Food Stamp”. Argentina tiene un EAC% positivo debido a los altos impuestos a la exportación de productos agrícolas que reducen los precios internos de los alimentos (hasta 2015).

**Gráfico 16 – EAC%**



## V. Conclusiones y propuesta de agenda futura para la reforma de política agraria

En conjunto, los países de la región incluidos en el Informe (excluyendo a Argentina) transfirieron anualmente un promedio de USD 26,3 mil millones a los productores agrícolas en los años 2012-14 (en comparación a los USD 601 mil millones de dólares de los países de la OCDE), e invirtieron USD 5,5 mil millones (en comparación con los 135 mil millones de dólares de los países de la OCDE) en servicios generales. Estas transferencias suponen unas cargas importantes para los consumidores y los contribuyentes, y reformas continuas deben ser implementadas con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas.

Sin embargo, los países de ALC (con la excepción de Costa Rica y Jamaica), han progresado gradualmente en apoyar a la agricultura con formas cada vez menos distorsionantes. El nivel de apoyo a los agricultores se ha reducido tanto de forma general como en su aspecto distorsionador. Esos cambios se produjeron en diferentes grados y a diferentes velocidades, con cambios más lentos en particular en el grupo de países que dependen en gran medida de los instrumentos que apoyan los precios y la producción. El EASG tiende a centrarse en el conocimiento, la innovación agrícola y la infraestructura, con menos recursos asignados a los servicios de inspección y de promoción y comercialización. Al mismo tiempo, la gran utilización de instrumentos tales como el apoyo a los precios de mercado y al uso de insumos en países como Perú, Ecuador y los cinco países de América Central es preocupante ya que esto aumenta las distorsiones en los mercados nacionales e internacionales y es un instrumento muy ineficiente para proveer apoyo.

Dada la posición competitiva de ALC en el comercio y producción de alimentos, es importante pensar en reducir su vulnerabilidad a los impactos y adaptación al cambio climático, con el fin de mantener un suministro de alimentos constante y fiable para los mercados nacionales y extranjeros. Argentina, Uruguay y Colombia (entre otros) están revisando sus políticas y programas hacia las emergencias agropecuarias, ya que estas se han vuelto más frecuentes y más catastróficas. Hay mucho que aprender en esta área de lo que México, Brasil y Perú hacen en términos de políticas y programas de apoyo en forma de seguros agrícolas<sup>18</sup>.

Los países de la OCDE, incluidos los EE.UU. y la UE, ya están reformando sus estructuras de apoyo a la agricultura con el fin de ser más competitivos en el ámbito agrícola mundial. Es necesario que haya un aumento de la inversión en bienes y servicios públicos agrícolas con el fin de mejorar la capacidad del sector agrícola de ALC para responder a sus desafíos y así desarrollar todo su potencial económico. Esto también refuerza la necesidad de mejorar el entorno general de las políticas públicas en el que opera el sector, con el fin de atraer recursos financieros y humanos y poder así fomentar un sector agrícola innovador que responda a las necesidades de la sociedad.

Tal amplia reorientación de los enfoques de política requiere una visión clara del punto final de las reformas políticas necesarias a nivel nacional e internacional. En el corto plazo, un diálogo de política pública agrícola debe llevarse a cabo en los países de ALC en las siguientes áreas

● **Priorización a las inversiones en bienes y servicios públicos agrícolas:** Hay una necesidad en ALC de alejarse de la ayuda agrícola directa para invertir más en conocimiento, educación e infraestructura estratégica que pueda ayudar a mejorar la productividad a largo plazo, la sostenibilidad y rentabilidad del sector. Este tipo de

---

<sup>18</sup> Ejemplos de este tipo de programas incluyen los fondos de emergencia que apoyan a productores después de un desastre natural o una caída de precios.

inversión ha demostrado cosechar mayores retornos económicos que la ayuda directa a los agricultores. Los países de la OCDE gastan un promedio de 13% de su EAT en EASG. Esto se puede utilizar como punto de referencia para llevar a los países que tienen menos del 13% del TSE asignado a EASG.

- **Dentro de los bienes y servicios públicos agrícolas, invertir en conocimiento e innovación agropecuaria:** Es necesario reforzar la gobernanza de la innovación agrícola con el fin de mejorar su orientación estratégica en cuestiones a largo plazo. Varios países de la región invierten menos en conocimiento e innovación agrícolas que la media de los países de la OCDE, que invierten un 30% del EASG en estas áreas.

Si se necesita un apoyo directo al agricultor, es importante entablar un diálogo sobre políticas en las siguientes áreas:

- **El apoyo a los precios de mercado se debe reducir**, reemplazándolo con apoyos directos sin distorsiones y/o con bienes y servicios públicos. Son los consumidores de ALC que pagan la cuenta del APM, y especialmente aquellos hogares de más bajos ingresos. El APM también desconecta los agricultores de las señales del mercado y ha demostrado ser altamente distorsionador de la producción y el comercio. Debería haber un mercado fiscal disponible para llevar a cabo dichas reformas, así la financiación externa podría apoyar esta transición. México (post TLC) puede servir como un buen ejemplo de dicha transición.

- **Los subsidios a los insumos** son a menudo ineficaces en ayudar a los agricultores, ya que aumentan el riesgo de exceso o mal uso de los insumos agrícolas, como los fertilizantes, que pueden ser perjudiciales para el medio ambiente. Planes de crédito en condiciones favorables pueden suponer una gran carga para los presupuestos públicos, como es el caso de Brasil. Insumos variables han demostrado ser distorsionantes en la producción y el comercio. La transformación de subsidios atados a los subsidios desacoplados (como se hizo en México y Paraguay) tendría que estar en la agenda en el corto plazo.

- **Los pagos directos** pueden ser un medio eficaz para objetivos específicos de política, como para lograr beneficios ambientales y mejorar los ingresos agrícolas, como lo hizo el PROCAMPO en México y en el Paraguay a través de la reforma del apoyo a los productores de algodón. Sin embargo, estos pagos deben estar vinculados a objetivos concisos y metas claras, y deben ser específicamente diseñados para un problema en particular. Los pagos directos pueden desempeñar un papel transitorio importante en el proceso de reforma de las políticas agrícolas en ALC.