

Seguimiento y evaluación de las políticas agrarias en 2021

Retos que afrontan los sistemas alimentarios

Resumen ejecutivo

Conceder mayor protagonismo a los sistemas de innovación es fundamental para lograr un aumento sostenible de la productividad y mejorar la resiliencia. Estas son las principales vías por las que las políticas agrarias pueden responder a los retos que afrontan los sistemas alimentarios.

Las respuestas a la pandemia de COVID-19 han dominado los cambios en las políticas agrarias de 2020

El comienzo de la pandemia de COVID-19, a principios de 2020, provocó una grave crisis sanitaria mundial que exigió adoptar medidas para contener sus efectos, lo que a su vez generó una profunda crisis económica en todos los sectores, entre ellos el alimentario y el agrícola. El desarrollo de la política agraria este año estuvo marcado por las respuestas a esta doble crisis sanitaria y económica. Fueron muchos los gobiernos que actuaron con rapidez para mantener el funcionamiento de las cadenas de suministro agrícola, declarando el sector agroalimentario como sector esencial. En consecuencia, las políticas contribuyeron a mantener en funcionamiento la mayor parte de las cadenas de suministro de alimentos, aunque la estructura de programas de apoyo a la agricultura que no sufrió apenas cambios.

El presente informe identifica casi 800 medidas políticas que se introdujeron en respuesta a la pandemia.¹ Muchas de ellas, alrededor del 20 % del total, se adoptaron con carácter de urgencia para contener la pandemia sin interrumpir el funcionamiento de las cadenas de suministro de alimentos y de productos agrícolas. Casi un 70 % de las medidas se concibieron como alivio temporal para contener los efectos de la crisis en los actores del sector agroalimentario y deberían eliminarse gradualmente a medida que se vaya superando la crisis. El resto de las medidas (10 %) fueron en su mayoría políticas que, en todo caso, pueden mejorar la resiliencia del sector agroalimentario a largo plazo y podrían ser ampliadas. Al mismo tiempo, el 11 % de las medidas también tienen el potencial de distorsionar los mercados y perjudicar el medio ambiente. En concreto, hubo varios países que impusieron restricciones a la exportación para dirigir la oferta a los mercados nacionales.

Se comprometieron cuantiosos recursos (157.000 millones de dólares estadounidenses) para ayudas sectoriales en relación con la COVID-19, de los cuales 75.000 millones corresponden a países de la OCDE y 82.000 millones a países emergentes. Los Estados Unidos concentran la mayor parte de los apoyos en los países de la OCDE, mientras India representó el grueso de la ayuda de las economías emergentes. Hasta la fecha, los desembolsos realmente realizados han sido muy inferiores, lo que refleja en parte la resiliencia general de la agricultura frente a la crisis de la COVID-19. De hecho, en 2020 aumentó la media de los ingresos de las explotaciones agrarias en casi todos los países analizados en el presente informe. Las ayudas a los consumidores se desembolsaron con mayor rapidez para paliar la pérdida de ingresos que sufrieron, en particular, los hogares más desfavorecidos.

Los consumidores y los contribuyentes brindan considerable apoyo al sector agrícola de los países de la OCDE y de las economías emergentes más importantes

Entre 2018 y 2020, las políticas de apoyo a la agricultura en los 54 países analizados en este informe generaron transferencias a la agricultura por un total de 720.000 millones de dólares estadounidenses anuales, el doble de lo observado entre 2000 y 2002 en términos nominales. Sin embargo, se trata de un valor inferior cuando se expresa en relación con el tamaño del sector. En los diez últimos años se han estancado las reformas en los países de la OCDE, con escasos cambios en el nivel o la composición de las ayudas. Es más, algunos países han revertido las iniciativas de reforma que habían emprendido.

- Los consumidores pagaron más de un tercio de la ayuda total, 272.000 millones de dólares estadounidenses, en forma de apoyo a los precios de mercado, mientras que los contribuyentes pagaron los restantes 447.000 millones en forma de transferencias presupuestarias.
- Alrededor de las tres cuartas partes de la ayuda total, 540.000 millones de dólares estadounidenses, se destinaron a productores individuales, bien en forma de aumento de precios, bien mediante pagos directos. Esto representó en promedio el 18 % de los ingresos brutos agrícolas de los productores de los países de la OCDE, y el 12 % de los ingresos brutos agrícolas de las doce economías emergentes analizadas en el presente estudio.
- En total, 102.000 millones de dólares estadounidenses se pagaron en forma de servicios generales para el sector, incluidos 76.000 millones destinados a inversiones públicas en I+D, bioseguridad e infraestructura.
- Las subvenciones a los consumidores (como los programas de ayuda alimentaria) ascendieron a 78.000 millones de dólares estadounidenses anuales, lo que representa el 11 % de todas las transferencias positivas a la agricultura.
- Algunos países decidieron contener los precios de algunos o de todos los productos básicos, lo que supuso para los productores una transferencia negativa de 104.000 millones de dólares estadounidenses anuales.

En general, la mayoría de las políticas de ayuda actuales no satisfacen las necesidades generales de los sistemas alimentarios

Los sistemas alimentarios del mundo afrontan un «triple reto» de gran envergadura. En primer lugar, se espera que ofrezcan seguridad alimentaria y nutrición a una población mundial en aumento. En segundo lugar, desempeñan un papel fundamental en la generación de ingresos y medios de vida de millones de personas que se dedican a la agricultura y otros segmentos de la cadena alimentaria. Y, en tercer lugar, deben hacerlo de manera sostenible, sin agotar ni los recursos terrestres e hídricos, ni la biodiversidad, y contribuyendo a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). En resumidas cuentas, las políticas agrarias analizadas en este informe, tanto en las economías desarrolladas como en las emergentes, no responden con eficacia a ninguno de estos tres aspectos.

De los 540.000 millones de dólares estadounidenses anuales de ayuda a los productores, más del 60 % (338.000 millones de dólares estadounidenses) se concedieron a través de uno de los instrumentos que posiblemente más distorsiones crea, como es el apoyo a los precios de mercado (272.000 millones de dólares estadounidenses), y a través de pagos a la producción o al uso ilimitado de insumos (66.000 millones de dólares estadounidenses). Ninguna de las dos opciones es eficaz para la transferencia de ingresos a los agricultores, dado que gran parte de los beneficios se capitaliza en valor del suelo o se pierde en forma de aumento de precio de los insumos. Además, estas medidas tienden a ser muy poco equitativas porque la ayuda está vinculada directamente a la producción y no va dirigida a

los productores con bajos ingresos. Por último, al ofrecer incentivos directos por aumento de producción, contribuyen a intensificar la presión sobre los recursos, inciden en la calidad del agua y pueden aumentar las emisiones de GEI. Dada la falta de políticas ambientales complementarias, son pocos los países que han logrado combinar el crecimiento de la productividad con una menor presión sobre los recursos y una reducción de emisiones.

El apoyo positivo y negativo a los precios de mercado y el uso asociado de medidas fronterizas tienen repercusiones negativas en la seguridad alimentaria mundial porque impiden la asignación eficaz de recursos nacionales y debilitan la función equilibradora del comercio para llevar alimentos de regiones excedentarias a regiones deficitarias. Cuando se limita el comercio se contribuye también a aumentar la volatilidad de los precios en los mercados internacionales de alimentos.

Los 202.000 millones de dólares estadounidenses de apoyos a los productores que están menos vinculados a las decisiones de producción, crean menos distorsiones en el margen y tienen menos efectos adversos en la seguridad alimentaria mundial. Este componente de los apoyos ha contribuido a reducir la creciente presión sobre los recursos y el aumento de las emisiones de GEI. Como instrumentos de transferencia de ingresos, estos pagos siguen sin tener una distribución equitativa porque rara vez se basan en una necesidad social evaluada, o en una conclusión demostrada de que la explotación agraria en cuestión no sería viable sin la ayuda. Por otra parte, sólo 1.500 millones de dólares estadounidenses de los apoyos a los productores estaban claramente asociados a la producción de bienes públicos medioambientales.

En total, 102.000 millones de dólares estadounidenses se pagaron en forma de servicios generales para el sector, de los cuales 76.000 millones se destinaron a inversiones públicas en I+D, bioseguridad e infraestructura. Estos tres elementos representan tan sólo el 6 %, 2 % y 9 % de las ayudas presupuestarias a la agricultura respectivamente, a pesar de la alta rentabilidad demostrada del I+D y del potencial de estos tres componentes para favorecer el crecimiento de la productividad sostenible y mejorar la resiliencia, que son las principales vías para garantizar la seguridad alimentaria, la viabilidad de los medios de vida y el uso sostenible de los recursos.

Con tres medidas concretas, las políticas agrarias podrían favorecer el crecimiento de la productividad sostenible, aumentar la resiliencia y acelerar el progreso para encarar el «triple reto» que afrontan los sistemas alimentarios

(i) Eliminación gradual de las intervenciones en los precios y las ayudas al productor que distorsionan el mercado. Tal vez sea necesario compensar la eliminación del apoyo positivo a los precios de mercado y de protección comercial con ayudas transitorias y una ampliación de las redes de protección social [véase (ii)]. Asimismo, la eliminación de políticas dirigidas a contener los precios nacionales podría reducir el acceso a los alimentos de los hogares más necesitados, requiriendo transferencias de ingresos focalizadas.

(ii) Focalizar los apoyos a los ingresos en los hogares agrícolas más necesitados e incorporarlos, en la medida de lo posible, a las políticas sociales y redes de seguridad de todos los sectores de la economía. Esto exigiría mejorar la información sobre los ingresos y los activos de los hogares agrícolas, manteniendo como función específica de la política agraria, asumir la responsabilidad financiera de aquellos aspectos de la gestión de riesgos agrarios que no puedan ser asumidos por los agricultores por sí mismos ni por los mercados de riesgo.

(iii) Reorientar el gasto público hacia inversiones en bienes públicos, en concreto en sistemas de innovación. La inversión en sistemas de innovación, tanto de generación como de transferencia de conocimientos al sector, debe ser el eje central de las políticas de apoyo a la agricultura. La partida de pagos destinados a bienes públicos esenciales, incluidos los servicios de ecosistema, se podría duplicar

si se reorientan los pagos que crean distorsiones de mercado, y se podría aumentar aún más si se reorientan también la ayuda económica que reciben los agricultores cuyos ingresos, generados dentro y fuera de la explotación agraria, superan el promedio de ingresos aun sin ninguna ayuda.

La agricultura global sigue afrontando el reto primordial de alimentar a una población mundial en aumento. Sin embargo, en general los sistemas alimentarios se caracterizan por un aumento de emisiones de GEI, reducciones la biodiversidad, persistencia del hambre y a la vez un aumento de la obesidad, presión sobre los recursos hídricos y terrestres, e incapacidad de generar medios de vida sostenibles para muchos agricultores desfavorecidos. Estos problemas no se resuelven sólo con reformas de políticas agrarias. Sin embargo, políticas más focalizadas en la sostenibilidad y la innovación desempeñan un papel fundamental. Desde una perspectiva más amplia, toda «estrategia de sistemas alimentarios» exige que los responsables políticos tengan una visión global de la capacidad de las políticas para alcanzar múltiples objetivos, coordinándose para evitar políticas incoherentes. En 2021 se celebrarán tres eventos importantes que pueden contribuir a generar una dinámica internacional propicia para un cambio de políticas que permita acelerar el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU: la 26.^a Conferencia de las Partes (COP-26) de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la reunión de la 15.^a Conferencia de las Partes (COP-15) en el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica y la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios. Los países deben aprovechar la oportunidad para transformar la sensibilización internacional en medidas nacionales concretas.

Nota

¹ Este informe presenta las últimas medidas políticas y estimaciones de apoyo en todos los países de la OCDE, la Unión Europea y doce países emergentes y en vías de desarrollo. En mayo de 2021, Costa Rica ingresó oficialmente en la OCDE y es en la actualidad el 38.^o miembro de la organización. Sin embargo, en los agregados de datos utilizados en el presente informe, se ha incluido como una de las 12 economías emergentes.



From:

Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021 Addressing the Challenges Facing Food Systems

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/2d810e01-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2021), "Resumen ejecutivo", in *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021: Addressing the Challenges Facing Food Systems*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/a202ce57-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.