

Resumen ejecutivo

Las respuestas de política agraria a corto plazo a las crisis mundiales deben abordar simultáneamente los retos actuales y apoyar las reformas para combatir el cambio climático y las distorsiones de los mercados internacionales

El aumento continuo del apoyo a la agricultura es más lento que el crecimiento del sector, pero está siendo impulsado a máximos históricos, principalmente por factores temporales

El apoyo total hacia el sector agrario alcanzó 817.000 millones de dólares estadounidenses al año durante el período 2019-21 en los 54 países incluidos en este informe, un aumento del 13 % respecto a los 720.000 millones de dólares estadounidenses registrados para el período 2018-20. De este total, 500.000 millones de dólares estadounidenses anuales se pagaron con los presupuestos públicos, y el resto se transfirió a través de precios más altos. Este aumento se debe en parte a factores temporales, como el apoyo a los consumidores y a los productores en el contexto de la pandemia de COVID-19 y el aumento del apoyo a los precios del mercado relacionado con la recuperación de los rebaños tras la peste porcina africana.

Con 817.000 millones de dólares estadounidenses anuales en el período 2019-21, el apoyo total se ha multiplicado por 2,4 desde el período 2000-02 en términos nominales, comparado con un 3,3 para el valor de la producción agraria. Este total se concentra en unas pocas economías grandes. Entre los países de la OCDE, el apoyo ha seguido siendo sustancial, con un promedio de 346.000 millones de dólares estadounidenses al año en el período 2019-21. La Unión Europea y Estados Unidos, ambos grandes productores agrícolas, representan conjuntamente dos tercios de este total. Las reformas de la política agraria en los países de la OCDE se han estancado en la última década y, en algunos casos, incluso se han revertido. Al mismo tiempo, el apoyo en las 11 economías emergentes incluidas en este informe ha aumentado significativamente, alcanzando 464.000 millones de dólares estadounidenses por año en el período 2019-21. La República Popular China (en adelante, «China») representa por sí sola alrededor del 60 % de este total.

Los productores individuales recibieron 611.000 millones de dólares estadounidenses al año en ayudas positivas en el período 2019-21, lo que representa el 17 % de los ingresos agrarios brutos en los países de la OCDE y el 13 % en las 11 economías emergentes. De este apoyo a los productores, más de la mitad, o 317.000 millones de dólares estadounidenses al año, fue un apoyo a través de precios de mercado más altos pagados por los consumidores, mientras que los 293.000 millones de dólares estadounidenses restantes fueron pagados por los contribuyentes a través de transferencias presupuestarias.

En un pequeño número de países, las políticas también deprimen los precios de algunos o todos los productos básicos, generando una transferencia de 117.000 millones de dólares estadounidenses *sustraidos* a los productores agrarios. Como consecuencia, la ayuda **neta** a los productores (la estimación de apoyo a los productores, o PSE) ascendió a una media de 494.000 millones de dólares

estadounidenses al año en el período 2019-21, o el 12 % de los ingresos agrícolas brutos en los 54 países incluidos en el informe.

La aportación de servicios generales para el sector (incluyendo innovación e infraestructuras) ha disminuido al 13 %

En cambio, los servicios generales para el sector (GSSE) volvieron a representar una parte relativamente pequeña del apoyo, con poco más de uno de cada ocho dólares del total transferido al sector (o 106.000 millones de dólares estadounidenses al año). La mayor parte de esta cantidad, 80.000 millones de dólares estadounidenses al año, se destinó a inversiones públicas en sistemas de innovación agraria, servicios de bioseguridad e infraestructuras no agrarias. A pesar de su importancia para los objetivos del cambio climático y los sistemas alimentarios, estas inversiones han disminuido en relación con el tamaño del sector durante la mayor parte de las últimas dos décadas. En total, el apoyo a los servicios generales representó el 13 % de las transferencias totales al sector en el período 2019-21, lo que supone una disminución frente al 16 % de hace dos décadas.

Los subsidios a los consumidores (como los programas de asistencia alimentaria) representaron 100.000 millones de dólares estadounidenses al año durante el período 2019-21, lo que equivale al 2,8 % de los gastos de los consumidores en productos agrícolas. Aunque los consumidores de algunos países se beneficiaron de políticas que deprimieron los precios, en promedio esto no fue suficiente para compensar los precios más altos a los que se enfrentaron los consumidores de otros países.

La invasión rusa de Ucrania ya está teniendo importantes repercusiones en los mercados de alimentos, piensos y fertilizantes

La agresión rusa a gran escala contra Ucrania está causando importantes repercusiones en los mercados de alimentos, piensos, fertilizantes y energía. Si bien la disponibilidad general sigue siendo suficiente en este momento, ya están surgiendo problemas por el aumento de los precios de estos productos básicos. Sin embargo, a medida que continúen las repercusiones de la invasión rusa, pueden aumentar las presiones sobre la oferta. Los responsables políticos deberán permanecer atentos a las repercusiones en los países pobres y los consumidores.

Varios países están aplicando políticas para aliviar las nuevas presiones sobre sus productores y consumidores. Aunque algunas medidas, como la reducción de las restricciones a la importación, facilitan el suministro de alimentos, otras pueden ser contraproducentes. Las restricciones a la exportación se suman a las presiones mundiales sobre los precios y la oferta y deben evitarse o eliminarse rápidamente. La relajación de las restricciones medioambientales para impulsar la producción nacional también puede tener efectos procíclicos, y acarrear la reducción de la sostenibilidad.

La agricultura debe reducir sus emisiones y al mismo tiempo adaptarse al cambio climático

Además de las crisis actuales a corto plazo, que han provocado importantes respuestas políticas, la agricultura se enfrenta a una conmoción de gran envergadura y más duradera que tiene importantes implicaciones para las políticas del sector. El cambio climático es un reto singularmente complejo para la agricultura: a la vez que es especialmente vulnerable a sus efectos, el sector es también una fuente importante de emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI). Existen muchas oportunidades para que la agricultura reduzca estas emisiones. Además, la agricultura es uno de los pocos sectores

capaces de contribuir positivamente a la lucha contra el cambio climático al eliminar el carbono de la atmósfera y retenerlo en los suelos y la biomasa.

La lucha contra las emisiones de gases de efecto invernadero en la agricultura también plantea retos particulares, tanto por el grado de intervención política como por la importancia del sector para una serie de objetivos sociales. Se han abierto importantes interrogantes sobre la medida en que las políticas existentes ayudan o dificultan los esfuerzos para mitigar el cambio climático, y sobre qué más se podría hacer. Los objetivos climáticos también deben alcanzarse paralelamente con otros aspectos del triple reto al que se enfrentan los sistemas alimentarios: proporcionar alimentos adecuados, asequibles, seguros y nutritivos a una población mundial creciente; proporcionar medios de vida a lo largo de toda la cadena de valor de los alimentos; y hacerlo al mismo tiempo que se aumenta la sostenibilidad medioambiental del sector.

La agricultura contribuye a las emisiones tanto de forma directa, a través de las emisiones vinculadas a las producciones que generan gases distintos del CO₂, especialmente el metano y el óxido nitroso, como de forma indirecta, a través del cambio de uso del suelo debido a la expansión agrícola (uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura, o LULUCF, por sus siglas en inglés). En general, la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU, por sus siglas en inglés) representan alrededor de una quinta parte (22 %) de las emisiones antropogénicas de GEI. La mitad de esta cifra procede de las emisiones de CO₂ resultantes del LULUCF, y la otra mitad de las emisiones de metano y óxido nitroso en las explotaciones agrícolas, que tienen un potencial de calentamiento mucho mayor que el del CO₂ y, en el caso del metano, un impacto mucho más fuerte a corto plazo.

Las emisiones directas de GEI procedentes de la agricultura varían según los países debido a las diferencias en la superficie agraria, el tamaño del sector agrario, la combinación de productos básicos producidos y los métodos de producción. En media incluyendo los 54 países, el ganado causa dos tercios de las emisiones directas de la agricultura, a través de la fermentación entérica, la gestión del estiércol y el estiércol que se deja en los pastos. El cultivo del arroz también es una fuente importante de metano, y provoca el 11 % de las emisiones agrícolas directas. El resto de las emisiones directas —alrededor de una quinta parte— proceden de las emisiones de N₂O debidas a los fertilizantes aplicados a los suelos agrícolas. En todas estas áreas, hay una gran variación entre los países.

Los países pueden mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la agricultura mediante enfoques *basados en la oferta o la demanda*. Por el *lado de la oferta*, pueden (i) reducir las emisiones directas de la producción agraria en las explotaciones (por ejemplo aumentando la productividad y la eficiencia en el uso de los insumos a través de una mejor tecnología y gestión, así como de opciones técnicas específicas que reduzcan las emisiones agrícolas); (ii) reducir las emisiones indirectas derivadas del cambio en el uso de la tierra y aumentar las reservas de carbono en los suelos agrícolas (reduciendo la expansión de las tierras agrícolas, gracias a los avances en la productividad, la recuperación las tierras agrícolas degradadas, el incremento de la retención del carbono del suelo en las tierras de cultivo y los pastizales, y la forestación); y (iii) reducir las emisiones derivadas de las pérdidas de alimentos, limitando pérdidas en la explotación, tanto en el campo como posteriores a la cosecha. Por el *lado de la demanda*, pueden centrarse en modificar la demanda de los consumidores mediante cambios en las preferencias dietéticas, fomentando el consumo de productos con menor intensidad de emisiones y reduciendo el desperdicio de alimentos en los hogares.

Los 54 países incluidos en este informe causan aproximadamente dos tercios del total de las emisiones agrícolas de GEI. Entre estos países, 16 han establecido algún tipo de objetivo de mitigación para su sector agrario

Los 54 países incluidos en este informe causan aproximadamente dos tercios del total de las emisiones agrícolas de GEI. Aunque los objetivos de reducción de las emisiones del conjunto de la economía suelen

abarcar también la agricultura, los objetivos específicos para la agricultura pueden ser útiles para centrar los esfuerzos de mitigación y para medir el progreso. Dicho esto, solo 16 de los 54 países han establecido algún tipo de objetivo de mitigación para su sector agrario, y existe un margen importante para intensificar y acelerar la reducción de emisiones en el sector.

En muchos de los países incluidos en este informe, las políticas de mitigación agrícola se centran en el crecimiento de la productividad impulsado por la innovación y en la mejora de los métodos de producción para reducir la intensidad de las emisiones de la agricultura. Aunque estas medidas ofrecen importantes oportunidades, es probable que no sean suficientes para lograr las reducciones de emisiones globales necesarias. En cambio, el uso de incentivos directos para reducir las emisiones agrícolas, ya sea mediante la fijación de precios del carbono o medidas reguladoras equivalentes, sigue siendo limitado, incluso cuando se han desarrollado sistemas de precios para otros sectores.

Además, las políticas de apoyo existentes también pueden contribuir a aumentar las emisiones agrícolas. Se siguen proporcionando niveles significativos de apoyo a los productos básicos de altas emisiones, como la carne de vacuno, la carne de ovino y el arroz, que representan entre el 8 % y el 15 % de los ingresos brutos de esos productos. La mayor parte de las ayudas a los productores también se siguen concediendo a través de medidas que tienen el mayor potencial de dañar el medio ambiente, incluso a través de mayores emisiones de GEI. De hecho, la ralentización de las reformas de la política agraria en toda la OCDE se ha asociado a un menor progreso en la mejora de los resultados medioambientales.

Existen sinergias y contradicciones entre los esfuerzos de mitigación del clima y las políticas necesarias para abordar los otros aspectos del triple reto al que se enfrentan los sistemas alimentarios relacionados con la seguridad alimentaria, los medios de vida y la sostenibilidad. Por ejemplo, las políticas dirigidas al rendimiento medioambiental del sector pueden reducir las emisiones agrícolas, pero también pueden provocar una disminución de la producción y de los ingresos agrícolas.

Una agenda política para alcanzar los objetivos de los sistemas alimentarios y los objetivos climáticos contendría seis elementos

Hay un margen considerable para reformas que apoyen los objetivos de los sistemas alimentarios y garanticen también la contribución de la agricultura a los ambiciosos objetivos de reducción de emisiones en línea con los Acuerdos de París de limitar el aumento de las temperaturas globales a menos de 2 °C, y preferiblemente a no más de 1,5 °C, por encima de los niveles preindustriales. Las reformas políticas deben abarcar seis elementos complementarios:

1. **Eliminar gradualmente el apoyo a los precios del mercado y los pagos más susceptibles de dañar el medio ambiente y distorsionar los mercados y el comercio.** Se sabe muy bien que los apoyos basados en la producción y en el uso ilimitado de insumos variables, junto con el apoyo a los precios del mercado, pueden aumentar las presiones sobre los recursos naturales y elevar las emisiones nacionales de GEI. Aunque el efecto global de la eliminación del apoyo a los precios del mercado es incierto, estas medidas contribuyen potencialmente a aumentar las emisiones nacionales de GEI. Además, estos tipos de apoyo pueden distorsionar potencialmente la producción y el comercio, son ineficientes para transferir ingresos a los agricultores y tienden a ser poco equitativos al no estar dirigidos a los productores con bajos ingresos.
2. **Redirigir el apoyo presupuestario hacia la provisión de bienes públicos y servicios generales clave** para mejorar el rendimiento del sector agrario, o incluso aumentarlo cuando el apoyo presupuestario actual sea escaso. La mayoría de apoyos actuales no incentivan ni facilitan una producción agraria más sostenible y una reducción de las emisiones de GEI, aunque los requisitos de cumplimiento medioambiental puedan subsanar en parte esta carencia. Pagar directamente a los agricultores para que suministren bienes públicos, como los servicios de ecosistemas o la retención del carbono en los suelos agrícolas, y para que adopten prácticas de

producción que ahorren recursos, contribuye a reducir las emisiones y proporciona a los agricultores nuevas fuentes de ingresos. Reorientar el gasto hacia la innovación, en particular la investigación y el desarrollo de tecnologías y métodos de producción que reduzcan las emisiones, contribuiría a la mitigación y a fomentar el crecimiento sostenible de la productividad, reduciendo así también las presiones sobre los ingresos derivadas de unas normas medioambientales y de emisiones más estrictas.

3. **Centrar las ayudas a los ingresos en los hogares más necesitados.** Es posible que se requiera una ayuda de transición y una red de seguridad social ampliada para que los hogares del sector agrícola, o de otro sector, más pobres compensen las pérdidas de ingresos derivadas de la supresión del apoyo positivo a los precios, o los mayores costes de los alimentos asociados a la supresión del apoyo negativo a los precios. Para ello será necesario disponer de mejor información sobre los ingresos y los activos de los hogares agrícolas. Los ahorros derivados de la reforma de las ayudas mal orientadas también podrían generar importantes fondos adicionales para bienes públicos.
4. **Mejorar el conjunto de herramientas de resiliencia para un mundo sujeto a riesgos diversos y al aumento de los fenómenos meteorológicos extremos y las catástrofes naturales.** Las inversiones en datos, herramientas y competencias pertinentes permiten que los riesgos a pequeña y mediana escala sean cubiertos por los propios agricultores o asegurados mediante instrumentos de mercado. Los riesgos a gran escala deberán seguir siendo cubiertos por los Gobiernos, mediante políticas bien definidas para evitar la desactivación de la gestión privada del riesgo.
5. **Poner en marcha un sistema eficaz de fijación de precios para las emisiones de gases de efecto invernadero de la agricultura, a fin de incentivar la transición hacia una agricultura de bajas emisiones.** Los subsidios de reducción pueden ofrecer una alternativa, pero pueden ser difíciles de mantener con el aumento de las necesidades de mitigación a lo largo del tiempo.
6. En los casos en que la agricultura no esté incluida en los sistemas generales de fijación de precios del carbono o en sistemas equivalentes, o que los complementen, desarrollar un paquete de estrategias para garantizar una reducción significativa de las emisiones en la agricultura. Los Gobiernos pueden actuar a través de la oferta y la demanda para reducir las emisiones en la agricultura. Esto incluye los esfuerzos en la oferta para aumentar la productividad y la eficiencia en el uso de los insumos; la adopción de técnicas de producción que reduzcan las emisiones; el aumento de la retención del carbono del suelo; la forestación y la recuperación de las tierras degradadas; y la reducción de las pérdidas de alimentos en el campo y en la granja. Por el lado de la demanda, los esfuerzos pueden centrarse en proporcionar información e incentivos a los consumidores para que cambien la intensidad de las emisiones de sus elecciones alimentarias y reduzcan el desperdicio de alimentos en los hogares. La acción coordinada y la cooperación internacional aumentarían la eficacia de las medidas.

Estas reformas mejorarían el rendimiento de los sistemas agrarios y alimentarios y contribuirían en mayor medida a reducir las emisiones de GEI. Esta importante agenda se retomará en la Reunión Ministerial de Agricultura de la OCDE que se celebrará en noviembre de 2022.



From:

Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2022 Reforming Agricultural Policies for Climate Change Mitigation

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/7f4542bf-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2022), “Seguimiento y evaluación de las políticas agrarias en 2022”, in *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2022: Reforming Agricultural Policies for Climate Change Mitigation*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/a01a7e1c-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>.