

Sembrando para el *futuro*



Editores

M^a. Carmen Fernández Díez

Edwin A. Goñi Pacchioni

Timothy Josling

Paul Trapido

Sembrando para el futuro

Apoyos al sector agrícola, política agraria y seguridad alimentaria en la Región Andina

Ma. Carmen Fernández Díez

Edwin A. Goñi Pacchioni

Timothy Josling

Paul Trapido

Editores



Banco Interamericano de Desarrollo

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Sembrando para el futuro: apoyos al sector agrícola, política agraria y seguridad alimentaria en la región andina / Carmen Fernandez Diez, Paul Trapido, Edwin Antonio Goñi Pacchioni, Timothy Josling, editores.

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

978-1-59782-191-9 (Rústica)

978-1-59782-192-6 (Digital)

1. Agriculture—Government policy—Andes Region. 2. Agriculture and state—Andes Region. 3. Agricultural productivity—Andes Region. 4. Food security—Andes Region. 5. Agricultural prices—Andes Region. I. Fernandez Diez, Carmen. II. Trapido, Paul. III. Goñi Pacchioni, Edwin Antonio. IV. Josling, Tim, 1940–. V. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Desarrollo Estratégico. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres.

HD1860.A53.S46

IDB-BK-131

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente 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.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicable

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contenido

Siglas y acrónimos	v
Agradecimientos	ix
Prefacio	xi
Capítulo 1: Importancia de la estimación de los apoyos agropecuarios y comparación internacional en América Latina.....	1
Capítulo 2: Apoyos al sector agropecuario en Bolivia	25
Capítulo 3: Apoyos al sector agropecuario en Colombia.....	59
Capítulo 4: Apoyos al sector agropecuario en Ecuador	109
Capítulo 5: Apoyos al sector agropecuario en Perú.....	153
Capítulo 6: Resumen y conclusiones	191
Anexo metodológico.....	203

Siglas y acrónimos

AEC	Arancel externo común
Agrocalidad	Agencia Ecuatoriana de Aseguramiento de la Calidad del Agro
Agroideas	Programa de Compensaciones para la Productividad
Agrorural	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
AIPE	Asociación de Instituciones de Promoción y Educación
AIS	Agro Ingreso Seguro
ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos
ALC	América Latina y el Caribe
AD	Apoyos directos
APD	Atención a la población desplazada
APM	Apoyo al precio de mercado
ANA	Autoridad Nacional del Agua
BCE	Banco Central del Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNF	Banco Nacional de Fomento
Caders	Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible
CAN	Comunidad Andina
Cedege	Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayanas
Cenagro	Censo Nacional Agropecuario
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAT	Centro de Investigación Agrícola Tropical
CIF	Costo, seguro y flete (Cost, Insurance and Freight)

CNF	Corporación Financiera Nacional
Conacs	Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos
Corpoica	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
CUCI	Clasificación Uniforme del Comercio
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Dirección nacional de planeación
DPM	Diferencial de precios de mercado
EAC	Estimado de apoyo al consumidor
EAD	Estimado de apoyos directos
EAP	Estimado de apoyos al productor
EASG	Estimado de apoyos en servicios generales
EAT	Estimado de apoyo total
EGEI	Emisiones de gases de efecto invernadero
Emapa	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos
ENA	Encuesta Nacional Agropecuaria
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
ERAS	Escuelas de la Revolución Agraria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Fedegan	Federación Colombiana de Ganaderos
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FOB	Franco a bordo (Free on Board)
FPS	Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
GEI	Gases de efecto invernadero
Grade	Grupo de Análisis para el Desarrollo
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICCO	Organización Internacional de Cacao (International Cocoa Organisation)
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Inade	Instituto Nacional de Desarrollo
INAR	Instituto Nacional de Riego
Incagro	Programa de Innovación y Competitividad para el Agro
INCCA	Instituto Nacional de Capacitación Campesina

Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
INIA	Instituto Nacional de Innovación Agraria
INIAF	Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal
INIAP	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias
INIEA	Instituto Nacional de Investigación y Extensión Agraria
INP	Instituto Nacional de Pesca
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
Inrena	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IyD	Investigación y desarrollo
MAA	Medida agregada de apoyos
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
MDRyT	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Mercosur	Mercado Común del Sur
Minag	Ministerio de Agricultura y Riego
Nandina	Nomenclatura arancelaria común de los países andinos
NMF	Nación más favorecida
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
OPA	Organismos públicos adscritos
OTC	Otras transferencias de los consumidores
PAC	Política agrícola común
PASA	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria
PDCC	Proyecto de Desarrollo del Corredor Central
PEA	Población económicamente activa
PETT	Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural
PIB	Producto interno bruto
PIBA	Producto interno bruto agropecuario
PIDAASSE	Proyecto Integral para el Desarrollo Agrícola, Ambiental y Social de Forma Sostenible del Ecuador
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Proabonos	Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas

Procampo	Programa de apoyos directos al campo
Prodesa	Programa de Desarrollo de Sanidad Agropecuaria
Pronamachs	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
Proneri	Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos
PSI	Programa Subsectorial de Irrigaciones
PP	Precio al productor
PR	Precio de referencia
SAFP	Sistema Andino de Franja de Precios
Senasa	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
Senasag	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria
Senplades	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SESA	Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIBTA	Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria
SIMA-E	Sistema de Información de Mercados del Ecuador
SICE	Sistema Interactivo de Comercio Exterior
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPC	Transferencias de los consumidores a los productores (Transfers to producers from consumers)
TPT	Transferencias de los contribuyentes a los productores (Transfers to producers from taxpayers)
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales
UE	Unión Europea
UNA	Unidad Nacional de Almacenamiento
UNAT	Unidad Nacional de Tierras Rurales
UPAS	Unidad productiva agropecuaria
VBP	Valor bruto de la producción

Agradecimientos

Este libro es el resultado del trabajo de un grupo de economistas que contribuyeron de distinta manera durante las diferentes fases del proyecto. Leopoldo Avellán, José Cuesta, Arturo Galindo y Héctor Malarín brindaron su apoyo durante la preparación y aprobación del mismo. El Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), y en particular Álvaro Espinoza, Mauricio Espinoza, Ricardo Fort, Héctor Paredes y Eduardo Zegarra, de dicha firma consultora, estuvieron a cargo de la recopilación de la información de base así como de la preparación de las versiones iniciales de los estudios de cada país. Timothy Josling preparó el capítulo introductorio y la comparación internacional, y asesoró al equipo durante todas las fases del proyecto. Juan Manuel Domínguez contribuyó con aportes fundamentales en la preparación del estudio de caso de Ecuador. René Salomón y Juan José Perfetti proporcionaron valiosas sugerencias durante el proceso de preparación de los estudios de casos de Bolivia y Colombia, respectivamente. Los comentarios de Fernando Balcázar, Hernando Hintze y Alfonso Tolmos resultaron fundamentales durante la revisión de los capítulos de casos. Marcos Gallacher y Daniel Lema hicieron importantes aportes durante el proceso de edición del libro. Roberto Asmat, Rachel Boyce, Marielle del Valle, Claudia Pasquetti y Sandra Reinecke brindaron su apoyo para los ajustes editoriales finales de la publicación.

América Latina —y en particular la Región Andina— ha experimentado una década de crecimiento superior al registrado en otras regiones del mundo¹ y en otros períodos de su historia reciente.² Este crecimiento ha sido en parte conducido exógenamente por la coyuntura internacional favorable para los países ricos en recursos naturales, y en parte facilitado por las reformas que prepararon a los mercados latinoamericanos y andinos para responder a las nuevas necesidades de la demanda global. Entre otros factores, las reformas macroeconómicas que lograron la estabilidad cambiaria e inflacionaria, complementadas con mejoras institucionales de acceso a la información para la formación y regulación de precios, han posibilitado y fortalecido la integración y apertura comercial en todos los países de la región. Asimismo, las políticas de inversión en bienes públicos, infraestructura energética y vial han contribuido a una mayor actividad económica, y a la creación (y distribución) de más excedentes en varios sectores de estas economías. Uno de los sectores más influenciados por estas reformas ha sido el agropecuario.

En efecto, este sector tiene ahora condiciones para su desarrollo mucho más favorables de las que tenía hace dos décadas: acceso a más mercados y rutas comerciales, mejor infraestructura, mejor información para la formación de precios, etc. Sin embargo, afronta también viejos y nuevos retos (mejoras en la productividad, susceptibilidad a la volatilidad de los precios internacionales y a sus consecuencias sobre la seguridad alimentaria,

¹ El crecimiento promedio anual entre 2000 y 2010 fue del 5% en la Región Andina (se incluye Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela en el grupo), comparado con el 1,5% que se ha observado en la OCDE.

² La Región Andina creció a tasas anuales promedio del 2,5% y el 1,8% en 1993-2002 y 1983-92, respectivamente.

adaptación al cambio climático, etc.) que tendrán que ser superados para lograr un crecimiento sostenido que asegure el aumento de la productividad (seguridad alimentaria) y que aproveche las ventajas comparativas de los países y las oportunidades que trae el comercio internacional. Surgen las preguntas sobre cómo se ha venido apoyando y cómo conviene apoyar al sector para asegurar este crecimiento y aprovechar estas oportunidades.

La presente publicación es un intento de aplicar la metodología desarrollada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para los estimados de apoyos al productor (EAP) en este contexto de retos y oportunidades, crecimiento, apertura e integración en cuatro países de la Región Andina durante el período de la más reciente “crisis de precios agropecuarios” (2006–10).³ La intención es cuantificar la magnitud de los apoyos otorgados al sector a través de mecanismos descentralizados o de mercado (vía precios internos mayores a los del mercado internacional para proteger productos específicos) o a través de mecanismos centralizados o de gasto público (mediante programas o políticas focalizadas o no focalizadas de desarrollo sectorial). Un conocimiento riguroso de la estructura de apoyos permite identificar la efectividad real de las políticas de apoyo existentes (por ejemplo, políticas arancelarias), así como los espacios en los que el Estado podría tener mayor capacidad para influir, de forma de asegurar la sostenibilidad de la actividad en el largo plazo (por ejemplo, a través de la inversión en bienes públicos de infraestructura, la mejora de la productividad, y la generación y absorción de conocimiento).

³ El lector que desee extender el análisis para un período más reciente o para otro grupo de países puede referirse al banco de datos “Agrimonitor: PSE Agricultural Policy Database”. Agrimonitor es una base de datos histórica actualizada de los EAP y de los insumos necesarios para su cálculo. Dicha base está a disposición del público en el sitio web del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): <http://www.iadb.org/agrimonitor>.

Importancia de la estimación de los apoyos agropecuarios y comparación internacional en América Latina

DURANTE LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) ha generado una base de datos sobre apoyos agropecuarios para varios países de América Latina y el Caribe (ALC)¹ de acuerdo con la metodología de cálculo propuesta por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). El cálculo de los estimados de apoyos al productor (EAP) para un total de 21 países proporciona una oportunidad única para evaluar de manera cuantitativa y en detalle la política agropecuaria de la región. La medida de los EAP sintetiza y consolida la información de las transferencias a productores agropecuarios en productos específicos como resultado de la implementación de políticas dirigidas al sector. Mediante la aplicación de esta metodología se puede monitorear en qué proporción las transferencias al sector productivo provienen de los consumidores o de los contribuyentes. Paralelamente, se realizan cálculos para identificar el gasto en los estimados de apoyo en servicios generales (EASG), que beneficia de forma directa al sector agropecuario en su conjunto (véanse el recuadro 1.1 y el anexo metodológico). A su vez, la agregación de todos los canales posibles de transferencias permite llegar a una estimación del total de transferencias al sector. Si bien los EAP por sí mismos no muestran el nivel de cumplimiento de los objetivos de los gobiernos para el desarrollo del sector agropecuario, sí alimentan el debate sobre la efectividad de las políticas agropecuarias en una dimensión nueva, la que permite la cuantificación del

¹ Véase <http://www.iadb.org/agrimonitor>.

RECUADRO 1.1 | **Clasificación de apoyos y aplicación de la metodología de estimados de apoyos al productor**

La efectividad de los estimados de apoyos al productor (EAP) como herramientas de monitoreo depende de la clasificación que se hace de los instrumentos de política (o apoyos) durante la aplicación de la metodología. El criterio más relevante en la clasificación es si el instrumento de política opera a través del precio final del producto (como tarifas arancelarias, llamadas Categoría A1, apoyo al precio de mercado o APM); de subsidios por unidad de producción (como *deficiency payments*, Categoría A2); de subsidios a los precios de los insumos (como ayudas para la adquisición de fertilizantes, Categoría B); o de pagos o transferencias directas a los productores en función de áreas de producción o ingresos. A su vez, estos pagos directos se distinguen entre sí según dependan de la producción corriente (Categoría C); de la producción histórica condicionada a tener producción corriente (Categoría D); de la producción histórica independientemente de tener producción corriente (categoría E); o bien estén basados en otros criterios diferentes de la producción, actual o histórica (como pagos medioambientales, Categoría F). Además, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) subdivide algunas de las categorías en función de si existen restricciones a los insumos (como barbecho) o de si hay excepciones para determinados productos en la categoría de pagos directos independientes de la producción corriente. Otro nivel adicional de clasificación está relacionado con el uso de “etiquetas” para programas, que permiten monitorear si hay límite en los pagos, si los pagos son fijos o variables, si hay restricciones en el uso de insumos según las condiciones específicas para la elegibilidad de los pagos, o si hay excepciones en la producción.

Los estimados de apoyo en servicios generales (EASG) y los estimados de apoyo al consumidor (EAC) también se clasifican según categorías. La categoría de EAC incluye transferencias a productores a través de precios más altos, ingresos recibidos por medio de programas del gobierno para subvencionar a los consumidores, transferencias a los presupuestos del gobierno mediante bienes importados (presupuesto de ingresos) y subvenciones para costes de alimentación de ganadería para evitar la doble contabilización.

impacto de un amplio rango de medidas de política agropecuaria sobre los ingresos de los productores. Los EAP ofrecen la posibilidad de impulsar el debate más allá de lo meramente anecdótico y de la identificación de impactos generales de las diferentes políticas, ya que proporcionan un escenario común y estandarizado sobre el cual examinar de manera constructiva las opciones posibles de política agropecuaria o de otras políticas relacionadas con el sector.

La relevancia de la metodología se puede constatar en el uso de los EAP que hacen los países miembros de la OCDE al elaborar sus informes anuales de monitoreo y evaluación. El hecho de que la publicación periódica de los estimados siga vigente, conforme a la metodología acordada entre los

gobiernos de los países miembros, evidencia la aceptación generalizada de los cálculos. Para simplificar la recolección y la presentación de los datos se utilizan “recetas” que detallan la manera en la que se pueden clasificar los distintos instrumentos de política (véanse el recuadro 1.1 y el anexo metodológico). Las bases de datos son públicas, y la forma de agregación es uniforme tanto en el tratamiento de los apoyos a productos concretos así como en los no dirigidos a determinados productos. Una gran ventaja del indicador de apoyos es que permite la comparación en el tiempo, entre países de la región (recuadro 1.2) y con otros países del mundo. Por lo tanto, la utilidad

RECUADRO 1.2 | **Aplicación de la metodología de estimados de apoyos al productor en Brasil y Chile**

Inicialmente la metodología de los estimados de apoyos al productor (EAP) se empleó en el contexto de las políticas de apoyo a los productores agropecuarios de los países desarrollados. Sin embargo, en los últimos 20 años los países que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han realizado reformas en sus políticas agropecuarias que incluyen la reducción del papel intervencionista del Estado en los mercados y la sustitución de los precios de garantía a los productores por pagos directos compensatorios. Aunque la magnitud de estos cambios difiere en cada país, la tendencia se ha mantenido. Muchas de las modificaciones en las categorías mencionadas en el recuadro 1.1 son el resultado de la evolución de las propias políticas, cada vez más orientadas hacia los pagos directos. Tanto es así que en la actualidad se puede observar, a través de la base de datos de los EAP en los países de la OCDE, un interés mayor por el desacoplamiento de los pagos.^a

Hoy, tres países de América Latina y el Caribe (ALC) están incluidos en la base de datos de la OCDE: Chile y México, que son miembros, y Brasil, que es considerado como un posible candidato (además de ser unas de las economías emergentes más importantes). Estos países proporcionan una guía de gran utilidad para aplicar la metodología de los EAP a otras regiones. A efectos ilustrativos del potencial de las estimaciones de EAP en un horizonte de largo plazo, y por estar Brasil y Chile vinculados estrechamente con la dinámica económica de los países andinos, el cuadro 1.2.1 muestra el nivel de las transferencias en ambas naciones según tipo de apoyo así como el cambio en dicho nivel en los últimos 15 años, período en que los dos países han puesto en práctica modificaciones significativas de sus políticas agrarias.

En el caso de Brasil se observa que durante el período 1995–97 se proporcionó poco apoyo al sector agrícola. El total de EAP fue negativo,^b lo cual indica que los precios internos, en promedio, eran inferiores a los precios en frontera. En 2012 el estimado de apoyo total (EAT) había ascendido al 0,05% del producto interno bruto (PIB), y los EAP constituían el 81% de dichas transferencias. Más de la mitad de EAP se dedicó al apoyo a los precios de mercado, mientras que ha habido escaso respaldo al uso de determinados

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 1.2 Aplicación de la metodología de estimados de apoyos al productor en Brasil y Chile (continuación)

factores de producción y no se ha producido un cambio hacia los pagos directos. Esto sugiere que la agricultura brasileña ha tenido que desarrollarse desde un contexto de escaso apoyo de los programas gubernamentales.

Por el contrario, el proceso de reforma en Chile comenzó antes de los años noventa, aunque el impacto de políticas de reducción de tarifas no repercutió totalmente en el sector agrario hasta 1995–97. Los apoyos al precio de mercado (APM), que reflejan las barreras a la importación, todavía eran una parte importante de los EAP. Existían algunos subsidios al uso de determinados insumos, pero sólo suponían alrededor del 13% de las transferencias a los productores. En 2012 la situación se había revertido: las medidas para apoyar los precios sólo suponen el 2% de los EAP, mientras que los subsidios a los insumos (incluso el grano) implican el 97%. El apoyo a través de servicios generales aumentó más de cinco veces y, como consecuencia, el EAT creció cerca del 80%. Sin embargo, con una economía que experimenta un crecimiento sostenido, el apoyo total medido en relación con el PIB descendió del 0,65% al 0,3%.

CUADRO 1.2.1 EAP y otros indicadores de apoyos en Brasil y Chile
(en miles de millones de moneda local)

País	Chile		Brasil	
	1995/97	2012p	1995/97	2012p
EAP	170,1	188,8	0	17,5
APM	140,0	4,4	0	6,9
Uso de insumos	25,9	184	3,0	9,4
Capital fijo	9,8	100,6	1,2	3,1
Otros pagos	4,2	0,4	0,0	0,1
EASG	32,7	173,6	2,2	3,6
EAC	-172,5	-11,9	6,5	-7,1
EAT (EAP+EASG)	202,8	362,4	-3,9	21,4
EAT/PIB (en porcentaje)	0,65	0,3	0	0,05

Fuente: OCDE (2014).

p = estimación provisional, sujeta a revisión.

Los indicadores de EAP para Brasil y Chile muestran el uso que se puede hacer de la metodología para cuantificar los cambios que tuvieron lugar en las políticas de los respectivos países. La posibilidad de comparar los indicadores de políticas y el potencial de la metodología para ser utilizada como herramienta en simulaciones y estimaciones de modelos económicos resultan de gran valor para los países de la región. Los rangos de opciones de política no son diferentes de los que disponen en Canadá, Estados Unidos, Europa o Japón (los apoyos en frontera se conceden a través de tarifas, cuotas y subsidios a la exportación; mientras que los apoyos a los agricultores de cada país se otorgan en

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 1.2 | Aplicación de la metodología de estimados de apoyos al productor en Brasil y Chile (continuación)

forma de subsidios a los productos o a la utilización de insumos, o mediante pagos directos). No obstante, en la mayoría de los países de ALC la política agraria aún no se ha desplazado de manera notable hacia los pagos directos. La cuestión que se plantea, entonces, es de qué forma la metodología de la OCDE puede ayudar a resolver esta situación en la región. Más específicamente, cómo podrían contribuir las estimaciones de EAP a comprender mejor y a direccionar los retos fundamentales que enfrentará la agricultura de ALC en general y la Región Andina en particular durante la próxima década.

^a Se entiende por pago o apoyo desacoplado el que no está vinculado con un producto específico.

^b De acuerdo con la metodología en estos casos se consigna 0.

de los resultados del conjunto de países de la región de ALC, que siguen de manera fiel la metodología de la OCDE, va más allá del interés inmediato dentro del contexto específico de la política de un determinado país.

En el comienzo, este capítulo enfatiza la utilidad del análisis de los EAP para la comprensión y la gestión de los retos a los que se enfrentará el sector agropecuario de América Latina en la próxima década. Luego ofrece una comparación de los principales indicadores de apoyos en la región para dar una idea del nivel actual de apoyos en los distintos países de ALC y enmarcar así el análisis específico posterior del Grupo Andino en un contexto regional más completo.

EAP y los retos del sector agropecuario latinoamericano en la próxima década

Competitividad y crecimiento de la productividad

Detrás de muchas políticas agropecuarias está el deseo de ayudar a la competitividad del sector. Debido a que aquellos *commodities* con costos de producción reducidos no necesitan transferencias sustanciales (ya sea del gobierno o de los consumidores), se podría argumentar que, en general, cuanto mayor es la transferencia menor es la competitividad del *commodity*. Los EAP indican la magnitud de las transferencias que promueven las políticas actuales. Así, un EAP elevado en un producto concreto sugiere cierta dependencia por parte de esos productores respecto de los apoyos del gobierno. En la mayoría de los casos, los sectores agrícolas altamente competitivos tienen *commodities* con EAP bajos e incluso negativos (como se verá más adelante, Argentina es un ejemplo).

Sin embargo, como los EAP están compuestos por distintas clases de ayuda, la relación negativa entre el grado de apoyo y la competitividad del sector depende también del tipo de políticas empleadas. El apoyo a través de instrumentos de mercado (componente APM de los EAP) elimina la competencia entre los productores y genera ineficiencias: los recursos permanecen en el sector del *commodity* por el efecto artificial que provoca el precio. Por otra parte, a veces los pagos que se basan en el uso de determinados factores constituyen una forma de corrección de las ineficiencias en los mercados de fertilizantes o químicos, aunque pueden producir distorsiones en las decisiones de producción. Finalmente, las transferencias por medio de categorías de EASG permiten construir infraestructura y crear nuevas tecnologías. Además, favorecen la competitividad. En ese sentido, es recomendable la búsqueda de un equilibrio entre las políticas según los distintos tipos de apoyo. En particular, el apoyo público para optimizar la competitividad de la agricultura debería concentrarse en la mejora y el mantenimiento de la provisión de bienes públicos como la elaboración de una infraestructura de mercado, los gastos en investigación y desarrollo, la seguridad alimentaria, y los avances en los sistemas de información.

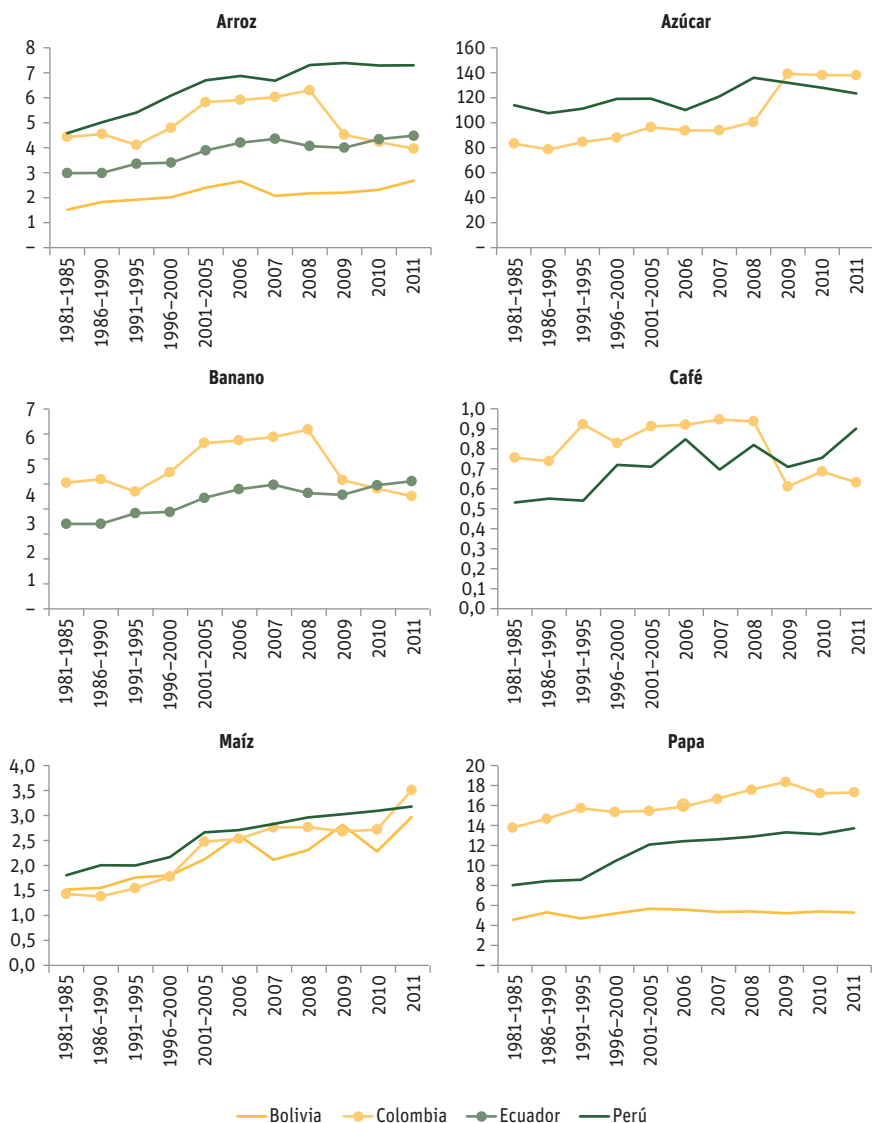
En la actualidad los países andinos aún tienen retos en cuanto a las mejoras en competitividad y en particular en la productividad de sus principales productos. En el gráfico 1.1 se presentan los rendimientos por hectárea de los principales cultivos de la región andina. Se observan diferencias significativas en productos como el arroz (entre Bolivia y Perú) o la papa (Bolivia y Colombia) que se mantienen a lo largo del tiempo. El cálculo de los EAP en el nivel de producto específico permitirá, eventualmente, evaluar si existe una correspondencia entre los niveles y los tipos de protección (mediante precios o mediante inversión en bienes públicos) y la evolución de la productividad dentro de la región.

Liberalización comercial e integración regional

Si bien el EAP fue concebido como un indicador para estudiar los impactos comerciales de las políticas domésticas, hoy el uso de este indicador no está necesariamente asociado al contexto de negociaciones comerciales multilaterales, excepto en el contexto de acuerdos comerciales. De hecho, los acuerdos comerciales regionales tienen mucho en común con los acuerdos multilaterales, sobre todo cuando se trata de abrir los mercados agrícolas, y las políticas domésticas de apoyo constituyen un aspecto clave de las negociaciones comerciales tanto entre regiones como en el nivel global.

Al cuantificar los niveles de apoyo existentes en distintos países o regiones que participan en la negociación, los EAP para productos individuales pueden

GRÁFICO 1.1 Rendimiento de productos agrícolas seleccionados
(tonelada por hectárea)



Fuente: FAO (2014).

apoyar el proceso de liberalización regional del comercio. Por ejemplo, los elevados niveles de apoyo en algunos países podrían ser un indicativo de problemas potenciales en los mercados que se van a integrar. Además, al

identificar espacios para reemplazar medidas de apoyos de precios en frontera por apoyos directos a los productores, los EAP también facilitan el proceso de integración comercial.

En este sentido, el EAP es un buen indicador para dar seguimiento a los cambios en las políticas nacionales de apoyo con eventual incidencia sobre la integración. Por ejemplo, gracias a la lectura de los EAP se observa que los pagos directos han crecido en importancia en los países de la OCDE. En el caso de la Unión Europea (UE) han sido un elemento clave para desbloquear posiciones y mantener el diálogo bilateral. En los últimos tiempos, los acuerdos bilaterales han dado mayor trascendencia al sector agropecuario de la que le otorgaban antes de las reformas implementadas por la Política agrícola común (PAC) de la UE. Ha disminuido en gran medida el número de productos que reciben apoyos mediante instrumentos en frontera. La expansión de la UE en sí misma también ha facilitado (al menos en términos de integración de los mercados) la utilización de pagos directos frente a las medidas de frontera.

Más aún, existe al menos un ejemplo de proceso de integración regional condicionado a determinados niveles de EAP. En la negociación del acuerdo de libre mercado entre Canadá y Estados Unidos en 1987 la liberalización del mercado de cereales estaba condicionada a la comparación de los niveles de EAP de ambos países en la frontera. Si el EAP para los cereales era menor que en el país socio, se permitía el mantenimiento de la protección en la frontera. Si el EAP era mayor, la protección en la frontera debía desaparecer de forma permanente. De esta manera, el mercado de cereales se liberalizó en pocos años, por el cambio en los EAP para productos concretos.

Otro ejemplo interesante es el de la apertura del mercado de productos agropecuarios en México, que se produjo en los años noventa como resultado de la reforma de políticas internas que acompañaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El instrumento político que empleó el gobierno mexicano para ayudar al sector agropecuario a adaptarse a la nueva situación fue el Programa de apoyos directos al campo (Procampo), un programa extensivo de apoyos directos clasificados por la base de datos de la OCDE, como pago basado en extensión cultivada histórica y que no requiere producción actual (es decir, es desacoplado). Esta experiencia muestra que los países pueden transitar de instrumentos de apoyos basados en el mercado hacia otros políticamente aceptados. Los EAP para México capturan esta transición de los años noventa, cuando en 1992 alcanzó un máximo del 30% de EAP como porcentaje del valor de la producción, y logró reducir este apoyo para mantenerse en torno del 12% vigente en la actualidad.

No obstante, la relación entre los EAP y el proceso multilateral de negociaciones, mencionado algunos párrafos más arriba, ha continuado de manera indirecta hasta la actualidad pues la medida agregada de apoyos (MAA) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se asemeja a los EAP. De manera regular, los miembros de la OMC tienen que notificar al Comité de Agricultura sus niveles de apoyos según las clasificaciones de categorías de apoyos definidas en los acuerdos agrícolas.² La información que se recoge en esas notificaciones es similar a la que se requiere para los cálculos de los EAP. De esta manera, se abre la posibilidad de construir y utilizar una base de datos de EAP para los países de la región de ALC. Eventualmente, sería posible actualizar el proceso de notificación a la OMC para que la recolección de sus datos incluyera información relevante de producción, precios de productos, pagos directos y transferencias de servicios generales que aparecen tanto en los cálculos de los EAP como en las notificaciones a la OMC.³

Seguridad alimentaria y pobreza rural

Para los países de ALC resultaría de gran utilidad ilustrar la problemática de la seguridad alimentaria mediante el uso de los EAP y los EAC. En este sentido, es conveniente señalar que la seguridad alimentaria consta de tres facetas: la disponibilidad de alimentos, la capacidad financiera para la adquisición de los alimentos y la distribución de los alimentos.

La primera faceta, la disponibilidad de alimentos, no suele presentarse como un problema para los países de la región, ya que se trata de economías abiertas donde la oferta se puede abastecer a través de fuentes de la misma región. La existencia de exportadores como Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos asegura que la falta de suministro sólo ocurra en situaciones excepcionales. En ese marco, el tamaño de los EAP podría ser considerado un indicador del esfuerzo de los gobiernos por mantener la capacidad productiva. Sin embargo, podría resultar ambiguo en un contexto de seguridad alimentaria en el que la protección a la producción nacional se efectúa con un costo elevado.

La segunda faceta, la capacidad financiera para la adquisición de alimentos, depende de los precios de los alimentos y del nivel de ingresos. El nivel de ingresos de las economías en su conjunto no está condicionado por la política

² En Orden, Blandford y Josling (2011) se recogen de manera selectiva las notificaciones de los apoyos nacionales a la OMC.

³ Aunque no eliminaría la responsabilidad de cada país miembro de la OMC de notificar, sí podría evitar la confusión que genera tener dos conjuntos similares de datos para el monitoreo de la política agropecuaria.

de transferencias agropecuarias, aunque las transferencias pueden influir en la generación de pobreza rural (tal como se manifiesta más adelante en este apartado). Sin embargo, el nivel de precios es importante en la determinación de la capacidad de los consumidores para pagar los alimentos. Por eso el EAC funciona como un indicador del impuesto implícito ocasionado por las políticas (cuando los precios nacionales están por encima de los precios de frontera).

La tercera faceta, la distribución de los alimentos, depende de algunas características estructurales, como infraestructura del transporte y mercados eficientes. Los EAP no miden estas condiciones, pero en conjunción con la información sobre distribución de los ingresos y patrones de consumo regional podrían marcar la capacidad de algunas regiones de adquirir alimentos. En principio, permitirían calcular el subsidio equivalente para cada grupo de consumidores (o región) y proporcionarían una indicación de la necesidad de instrumentos para aliviar la pobreza.

El valor monetario de los EAP y de los EAC refleja el balance entre la producción y el consumo (esta información se incluye en los capítulos siguientes). Para un país importador, el peso que recae sobre el consumo tiende a ser mayor que las ganancias sobre los productores, pues a los consumidores se los grava en los artículos importados y en los productos nacionales. En estos casos, podría ser útil considerar políticas dirigidas específicamente a los consumidores, como la asistencia directa a través de programas de cartillas de alimentos. Por otra parte, los apoyos a productores agropecuarios a través de precios tienen un coste muy alto para los consumidores; por lo tanto, la reducción de la protección en la frontera, aun cuando se compense con los pagos directos, podría contribuir al objetivo de seguridad alimentaria. En cambio, cuando la producción nacional se exporta, es menos probable que el apoyo a los agricultores afecte de manera negativa a los consumidores, ya que las transferencias se realizan por medio del consumo local. A menudo los apoyos proceden de subsidios a la exportación, lo que implica transferencias de los contribuyentes a los productores (en beneficio de los consumidores en el exterior). La comparación de los niveles de EAP por producto podría confirmar la tendencia negativa seguida por los apoyos a los bienes de exportación.

Eventualmente, los indicadores de transferencias (incluidos los EAP y los EAC) se pueden utilizar en modelos económicos y econométricos, por ejemplo como mecanismos para la reducción de la pobreza, ya que estos indicadores (con frecuencia, también sus derivados, como los pagos no basados en producción a productores o a consumidores) se pueden emplear como variables *proxies* para políticas de esa naturaleza. En combinación con los parámetros del modelo (por ejemplo, elasticidades de oferta y de demanda) se podría

calcular el impacto de los EAP y los EAC sobre el consumo de los hogares, simular diferentes opciones de política y valorar sus efectos en el consumo de alimentos en regiones pobres. En otras palabras, es posible estimar EAP y EAC que permitan comprender y revisar la estrategia de seguridad alimentaria de un país. No obstante, se deberá combinar con una buena base de datos de consumo y con estimaciones econométricas de la respuesta de los grupos de los hogares a los cambios en los precios (elasticidades).

Los niveles de los EAP identifican cuáles son los productores que se benefician de los apoyos agrícolas en ALC. Por eso, esta información en sí misma podría ser útil para conocer la amplitud del impacto de los programas que buscan terminar con la pobreza rural. Si bien los niveles bajos de EAP (en particular un nivel bajo de APM) pueden representar un sector eficiente y competitivo, la ausencia de apoyos para las categorías de agricultores más pobres también indica la necesidad de acción. Junto con la información acerca de la estructura de la producción, el empleo, los ingresos y el consumo, los EAP pueden mostrar efectos sobre la equidad y la distribución de los apoyos de los gobiernos. Así, el grado por el cual las políticas agropecuarias se clasifican como pro pobres podría establecerse a partir de la determinación de los beneficiarios (directos o indirectos) de las políticas gubernamentales y del nivel en que los objetivos de política se equilibran con otras prioridades para el sector (como seguridad alimentaria o adaptación al cambio climático y mitigación de sus consecuencias).

La clave para el uso eficaz de los indicadores de transferencias es contar con datos sobre la estructura de la utilización de factores y del nivel de ingresos. En teoría, cada agricultor tiene su EAP, que se basa en los productos, la utilización de factores, la elegibilidad de las percepciones de pagos y el uso de los servicios públicos provistos por el gobierno. Cada EAP individual puede agregarse por grupo de ingresos o por regiones. Así como el impacto de las políticas sobre la seguridad alimentaria se construye mediante el examen de los patrones de consumo con relación a los ingresos, la influencia de las políticas agropecuarias sobre la pobreza rural también podría obtenerse a través de cálculos similares. La base de datos de los EAP puede constituir una vía de comprensión de la información sobre políticas factible de ser combinada con otras fuentes de información a fin de enfrentar situaciones como la pobreza.

Sostenibilidad ambiental y cambio climático

Los apoyos dirigidos a productos pueden generar externalidades negativas asociadas con la degradación del suelo, la contaminación del agua o la deforestación. Una forma de enfrentar esta problemática es cuantificar

los apoyos acoplados a la producción. En la medida en que la degradación ambiental está relacionada con determinados cultivos o productos, se puede establecer una relación entre transferencias a productos (apoyos basados en productos o transferencias sencillas a productos) y la polución del aire, del agua o del suelo. De esta manera será posible determinar en qué medida las políticas de apoyo a productos son “verdes”.

En los países de la OCDE, la política agropecuaria ha comenzado a incorporar medidas que tienen por objetivo mejorar y fortalecer la protección del ambiente e incluyen las condicionalidades a través de pagos directos a los agricultores. Los datos sobre EAP no consideran la identificación de estas condicionalidades como tales, aunque la OCDE ha realizado un extenso trabajo analítico acerca de esta problemática. Actualmente, estas relaciones entre política agropecuaria y condicionalidades ambientales son muy limitadas en ALC, pero podrían cobrar mayor importancia en el futuro, sobre todo a partir del éxito de los estándares de productos orgánicos, las ferias de comercio y otros procesos similares impulsados por el sector privado. Para eso es preciso monitorear la relación entre prácticas productivas amigables con el medio ambiente, el apoyo a los ingresos de los agricultores y las transferencias al sector. Los países de ALC podrían identificar cuánto se destina en realidad a este tipo de actividades “verdes” mediante una aplicación del marco metodológico de los EAP actualizado y ampliado anualmente y, de esta forma, examinar su progreso a lo largo del tiempo.

La metodología de la OCDE, en su forma actual, tiene flexibilidad para añadir clasificaciones e incorporar las temáticas ambientales. El uso de “etiquetas” para agregar distintas dimensiones en la base de datos es fundamental para avanzar en este sentido. La clasificación de pagos directos realizada por la OCDE, por ejemplo, se puede expandir mediante etiquetas de acuerdo con la existencia o no de límites a la producción elegible y pagos, si la tasa de subvención es fija o variable, si hay restricciones en el uso de insumos, si la elegibilidad se basa en la producción de cultivos únicos, en grupos de cultivos o bien es para todos los cultivos. Se pueden establecer etiquetas por pagos basados en buenas prácticas agrícolas o por la adopción de determinados tipos de procesos productivos.

La relación entre políticas de apoyos agropecuarios y cambio climático tiene gran valor potencial para los gobiernos de ALC. En la medida en que algunas políticas agropecuarias podrían apoyar la producción de cultivos y productos pecuarios eventualmente emisores de gases de efecto invernadero (EGEI), se podría analizar el impacto de los apoyos sobre los EGEI. Algunos bienes con un elevado nivel de EAP podrían estar contribuyendo al calentamiento global

(a través de externalidades negativas), además de incrementar los costos para los consumidores y los contribuyentes.⁴ Sin embargo, para avanzar con este concepto habría que ponderar el impacto total de las políticas de apoyos: los niveles de apoyos podrían estar relacionados con un modelo cuantitativo para calcular la producción extra que se estimula a través del apoyo. Esto podría ser el “costo” en términos de toneladas de EGEEI para simular opciones alternativas de política.

El primer paso para implantar una estrategia de mitigación de EGEEI podría consistir en identificar aquellas políticas sectoriales que contribuyen a la emisión de esos gases. Los instrumentos de política podrían dirigirse a proyectos de apoyos a la agricultura de bajas emisiones de carbono, a través de pagos directos a los productores, como incentivos o subsidios temporales para aumentar la tasa de adopción de tecnologías “verdes” que incrementa la rentabilidad de estas actividades. Además, se podrían monitorear los avances hacia el apoyo de bienes públicos como el establecimiento de estándares de certificación de bajas emisiones de carbono, el incremento en el financiamiento de la investigación y el desarrollo de técnicas que permitan un mayor secuestro de carbono y la promoción de una mejor nutrición animal.

De igual forma, existe la posibilidad de cuantificar varias medidas necesarias para la adaptación. Ya que la información disponible sobre el impacto del cambio climático en regiones y cultivos específicos es cada vez mayor, estos datos podrían integrarse a la información de transferencias a fin de identificar aquellos sectores que se verían más afectados y en qué medida las políticas podrían responder a estos desarrollos.

Indicadores y proyectos de evaluación de impacto

El interés por parte de los donantes en la evaluación de la efectividad de los apoyos está llevando a un escrutinio más estricto y a una mayor generación de indicadores de la agricultura de la región. Medidas de EAP fiables y estandarizadas pueden sostener este proceso mediante la identificación de los apoyos de los donantes (y del financiamiento externo) en el nivel agregado o en proyectos específicos, y la relación de estos con la estructura de apoyos agropecuarios dentro de las categorías de EAP. Esto permitiría una supervisión de la calidad de los préstamos en función del impacto económico de los programas nacionales. Además, la información sería útil

⁴ Por ejemplo, la representación gráfica de los EAP por tonelada y los EGEEI por tonelada podría indicar si hay una relación posible por productos entre el apoyo y las emisiones de gases.

para coordinar el apoyo de los donantes en áreas estratégicas más allá de la planificación en horizontes de corto o mediano plazos. Asimismo, podría respaldar los procesos *swap* en países que adopten esa modalidad.⁵ La evidencia de cambios en la estructura y los niveles de apoyos en las distintas categorías incluidas en la metodología de los EAP podrían indicar el buen funcionamiento y el cumplimiento de los gobiernos con agendas de políticas de préstamos u otras reformas.

También se podría utilizar la base de datos de los EAP como herramienta de diagnóstico para clasificar los países según el cumplimiento en términos de los resultados de los EAP y la distribución de los apoyos mediante una matriz de objetivos de políticas y de prioridades. Para ello se requiere una investigación detallada de las relaciones entre las transferencias y los objetivos, como seguridad alimentaria, eliminación de la pobreza rural, puesta en práctica de la sostenibilidad medioambiental e incremento de la productividad. Una vez completado dicho estudio sería posible evaluar las estrategias por país.

Los EAP contribuyeron de manera significativa para que la OCDE fuera capaz de generar medidas de análisis de políticas. Este mismo resultado se podría esperar para ALC, y en particular para la región andina. Por ahora, la capacidad está localizada en pocos países y está descoordinada. En ese sentido, una base de datos común para la región debería comenzar con una investigación de las políticas agropecuarias y de la manera en que influyen en el desarrollo. En lo posible, esta base de datos debería seguir las prácticas de la OCDE a fin de asegurar la comparabilidad entre países. No obstante, se podría añadir información adicional a través de etiquetas y algunas subcategorías consideradas de interés para la región de acuerdo con lo que se ha manifestado en esta sección.

Comparación internacional

Luego de haber planteado los distintos retos a los que se enfrentará el sector agropecuario latinoamericano en los próximos años y de haber enmarcado la

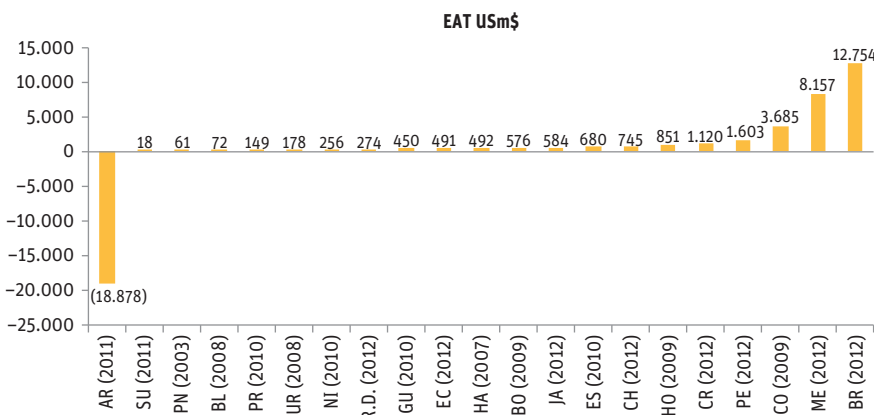
⁵ Un *swap* es un método por el cual todos los socios involucrados en el desarrollo de un sector colaboran para apoyar una política gubernamental de presupuesto de gastos única. Esto implica adoptar un método común en todo el sector, y progresivamente ir descansando en los procesos del gobierno para desembolsos y contabilidad de los fondos. Un *swap* no es un instrumento de préstamo pero sí un método que puede ser utilizado por cualquier instrumento de préstamo de un banco.

utilidad de los EAP y los indicadores relacionados para diagnosticar estados y evaluar avances relacionados con estos retos, a continuación se presenta un resumen de los estimados de apoyos más recientes para ALC. Dichos estimados reflejan la aplicación de la metodología de la OCDE en 21 países de la región a partir de datos recolectados por el BID. Esto permitirá posicionar a los países de la región andina en un contexto general para luego abordar, en capítulos individuales, los casos específicos de los cuatro países andinos incluidos en la muestra.

El apoyo total al sector agropecuario

Los cálculos de los estimados de apoyos para los 21 países de América Latina y el Caribe permiten cuantificar y clasificar el respaldo que el gobierno le brinda al sector en la mayor parte de la región. El estimado de apoyo total (EAT), según lo define la OCDE, abarca las transferencias a través del mercado (mediante precios más elevados de lo que habrían resultado en ausencia de dicha política) y los desembolsos de los gobiernos (incluso las subvenciones a insumos). De acuerdo con la cifra más reciente disponible para cada país, los cálculos de los EAT para países de ALC indican que las políticas identificadas en el estudio transfirieron un total de US\$33.000 millones en forma de apoyos al sector agropecuario, exceptuando el caso de Argentina. Alrededor de US\$25.000 millones corresponden a tres países: Brasil, Colombia y México (gráfico 1.2).

GRÁFICO 1.2 Nivel de transferencias al sector agropecuario en 21 países de ALC
(último dato disponible, en millones de dólares de EE.UU.)

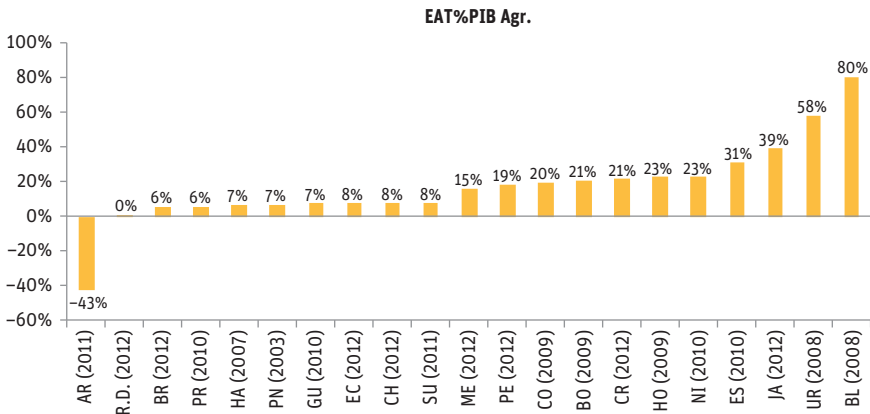


Fuente: BID y IDB-Agrimonitor.

Si bien estos tres países brindan los mayores apoyos en ALC, no son necesariamente los más altos en términos relativos al tamaño del sector en los respectivos países (gráfico 1.3). De esta forma, los países se podrían clasificar en tres grupos: aquellos para los que el nivel de transferencias a los productores es menor del 10% del producto interno bruto (PIB) agropecuario; aquellos para los que dicho porcentaje está entre el 10% y el 25%; y aquellos para los que la razón (*ratio*) está por encima del 25%. En la primera categoría se encuentran diez países: Argentina (con apoyo negativo), República Dominicana, sin apoyo, Brasil y Paraguay (cada uno con alrededor del 6%), Guatemala, Haití y Panamá (con niveles bajos del 7%) y Chile, Ecuador y Suriname (8%). En la segunda categoría se ubican Bolivia, Colombia, México y Perú (en torno del 20%) y algunos países de América Central (Costa Rica, Honduras y Nicaragua, en rangos que van del 21% al 25%). El tercer grupo incluye Belice (80%), El Salvador (31%), Jamaica (39%) y Uruguay (58%).

Esta clasificación corresponde a tres situaciones típicas. En la primera, representada por el primer grupo de países, los gobiernos conceden apoyos y asistencia al productor pero estos no son el componente predominante en su flujo de ingresos. Así es que en Chile y Brasil, donde la agricultura es bastante competitiva, se observa que los apoyos han ido disminuyendo como consecuencia de un crecimiento sostenido en la productividad y de un comportamiento favorable de las exportaciones. En México, las políticas de reformas han reducido la dependencia de los ingresos de los agricultores

GRÁFICO 1.3 Nivel de transferencias al sector agropecuario en 21 países de ALC
(último dato disponible, porcentaje del PIB agropecuario)



Fuente: BID y IDB-Agrimonitor.

respecto de los apoyos del gobierno. Para estos países, el porcentaje que simboliza las transferencias a la agricultura sobre el PIB es el reflejo de su competitividad y de las prioridades del gobierno.

En la segunda situación, que ejemplifica el grupo de países de la segunda categoría, se observan políticas agropecuarias más extensivas, por lo que se podrían analizar la conveniencia y el direccionamiento de las transferencias en la medida en que resulten significativas. En ese contexto surge la pregunta acerca de si una elevada razón (*ratio*) de transferencias sobre el valor añadido refleja principalmente el impacto de la política en el sector o si es un indicador de la incapacidad de generar ingresos por parte del sector en su conjunto. De la misma forma, un EAT sobre el PIB agropecuario superior al 25% sugiere que el valor añadido del sector, evaluado a precios de productos (y de insumos) no distorsionados, en realidad podría ser desventajoso y una muestra de que las políticas son distorsionantes o bien existe falta de competitividad en el sector.

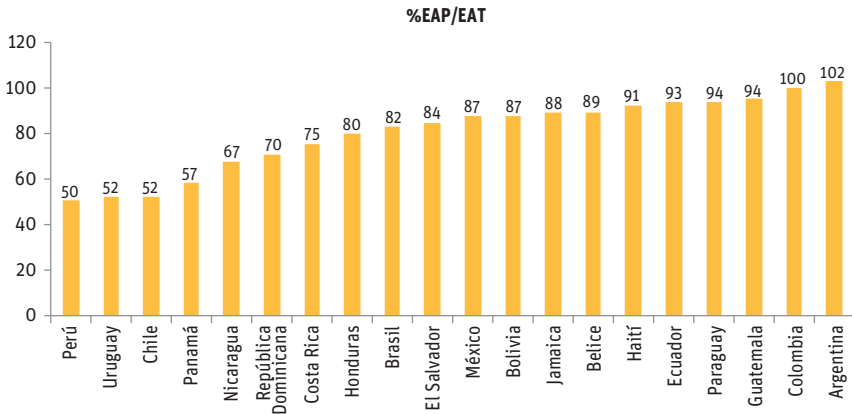
En la tercera situación, representada por el último grupo de países, los apoyos constituyen el componente predominante en el flujo de ingresos del productor y las protecciones tarifarias, empleadas en lugar de las transferencias vía gasto en infraestructura o investigación, podrían inhibir el desarrollo endógeno del sector.

Apoyo vía precios de mercado y vía transferencias directas

El EAT es una medida que incluye todos los apoyos de las políticas gubernamentales. El EAP, en cambio, mide sólo aquellos que proceden de los apoyos al precio de mercado (APM) o de los apoyos directos (AD) a los productores por la participación en programas. El EAP como una proporción del EAT brinda un indicador de la importancia que los países de la región otorgan a los apoyos dirigidos por el mercado (tarifas, precios garantizados, etc.) y a los pagos directos de los agricultores, en contraste con los apoyos no dirigidos a determinados bienes (investigación y extensión, infraestructura, etc.). Este indicador no llega a estar por debajo del 50% en la región (gráfico 1.4), si bien en algunos países se encuentra en torno al 50%, como en Perú, Chile y Uruguay. En todos los demás países, el método preferido de apoyo es a través de precios y gestión de mercado (incluido el mercado de insumos), hecho que discrepa con la tendencia que se observa en la mayoría de los países desarrollados.

Las implicaciones pueden ser importantes en materia de integración regional. Hacer la transición desde un escenario concentrado en políticas basadas en la protección de los mercados de importación hacia uno de apoyos de instrumentos

GRÁFICO 1.4 Participación de apoyos al precio de mercado y de apoyos directos (porcentaje del total de apoyos)



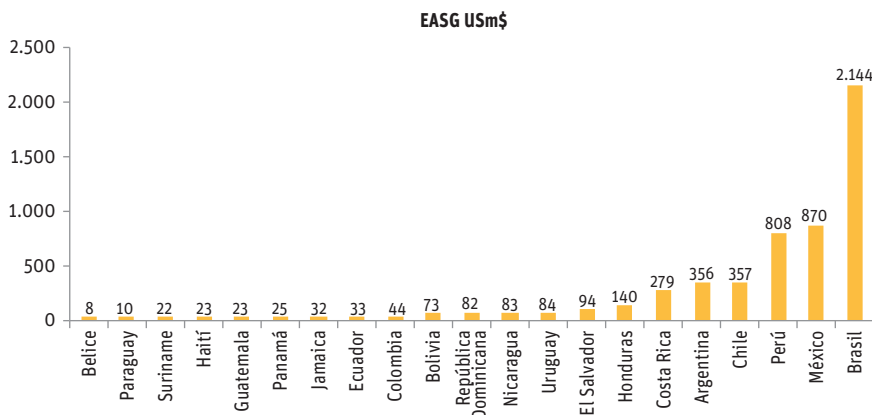
Fuente: BID y IDB-Agrimonitor.

ajenos a los precios tiene beneficios para la integración regional (por ejemplo, la racionalización de la producción regional y el desarrollo de los mercados regionales entre las fronteras) y para el alivio de la pobreza. Asimismo, debe tenerse en cuenta que las transferencias que pagan los consumidores a través de precios de productos más elevados afectan negativamente a la población de menos ingresos y profundizan su situación de pobreza.

Apoyos en servicios generales

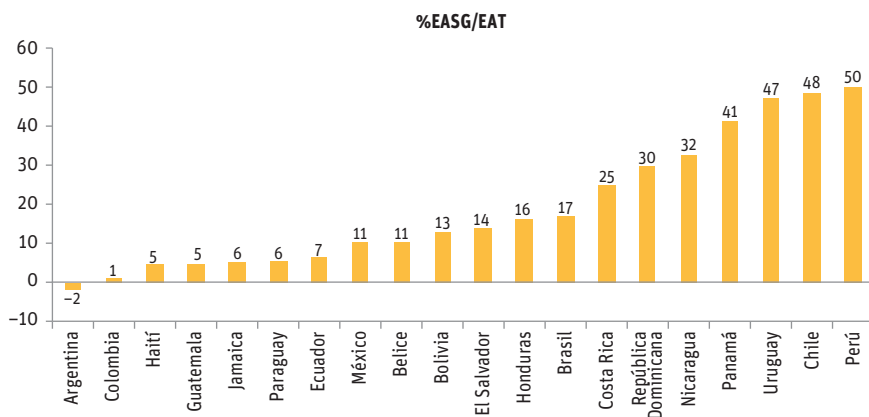
Se define como apoyos en servicios generales (EASG) a los apoyos agrícolas que forman parte del EAT y no están comprendidos en los EAP. Cubren un rango amplio de servicios que benefician a todos los agricultores como colectivo y no a productores de *commodities* específicos. Se consideran útiles porque contribuyen a solucionar problemas de naturaleza sistémica en el sector. El gráfico 1.5 muestra estos apoyos en niveles absolutos en los países de ALC y el gráfico 1.6 refleja la participación de este tipo de apoyo en el total de apoyos (EAT) según país. La magnitud del apoyo refleja tanto el tamaño del sector como el de las reformas ejecutadas. La participación en el EAT, por su parte, expresa la importancia relativa de los apoyos vía precios y de los EASG. De esta forma, Chile, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay tienen un nivel elevado de EASG relativo al total de apoyos (mayor del 24%), aunque en niveles absolutos sus EASG no figuran necesariamente entre los más altos de la región.

GRÁFICO 1.5 Nivel de apoyos vía gasto en servicios generales
(último dato disponible, en millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: BID y IDB-Agrimonitor.

GRÁFICO 1.6 Participación de apoyos vía gasto en servicios generales
(porcentaje del total de apoyos)



Fuente: BID y IDB-Agrimonitor.

La naturaleza particular de los EASG varía según el país. El cuadro 1.1 muestra la participación de cada tipo de servicio general (como escuelas agrarias, servicios de inspección, infraestructura, etc.) en el total de EASG. Belice, por ejemplo, entrega un 11% del total de los apoyos agrícolas en forma de EASG, de los cuales casi el 80% se asigna a inversión en infraestructura,

CUADRO 1.1. Composición de las transferencias a través de los apoyos a servicios generales, según el dato más reciente

	EASG/EAT	I+D	Escuelas agrícolas	Servicios de inspección	Infraestructura	Marketing	Almacén	Miscelánea
Argentina (2011)	2%	40%	0%	39%	10%	5%	0%	6%
Belice (2008)	11%	0%	7%	14%	79%	0%	0%	0%
Bolivia (2009)	13%	6%	14%	7%	57%	3%	13%	0%
Brasil (2012)	17%	13%	15%	6%	41%	13%	12%	0%
Colombia (2009)	1%	47%	0%	53%	0%	0%	0%	0%
Costa Rica (2012)	25%	4%	10%	15%	59%	12%	0%	1%
Chile (2012)	49%	27%	0%	21%	47%	5%	0%	0%
Ecuador (2012)	7%	9%	0%	34%	58%	0%	0%	0%
El Salvador (2010)	12%	28%	3%	1%	67%	1%	0%	0%
Guatemala (2010)	5%	7%	11%	36%	43%	3%	0%	0%
Haití (2007)	5%	17%	3%	7%	52%	21%	0%	0%
Honduras (2009)	16%	33%	10%	6%	44%	7%	0%	0%
Jamaica (2012)	6%	26%	20%	9%	42%	3%	0%	0%
México (2012)	9%	12%	33%	15%	36%	4%	0%	4%
Nicaragua (2010)	32%	6%	16%	4%	74%	0%	0%	0%
Panamá (2003)	41%	22%	21%	10%	23%	21%	0%	3%
Paraguay (2010)	5%	29%	17%	40%	10%	1%	0%	3%
Perú (2012)	50%	2%	7%	6%	55%	1%	0%	29%
Rep. Dominicana (2012)	30%	32%	1%	0%	32%	29%	0%	6%
Uruguay (2008)	47%	48%	27%	0%	21%	4%	0%	0%
Suriname (2011)	117%	11%	0%	1%	81%	0%	0%	7%

mientras que no se registran apoyos a la investigación y el desarrollo o el marketing. Otros países que priorizan la inversión en infraestructura dentro de los EASG son Nicaragua (74%), El Salvador (67%), Bolivia (57%), Brasil (41%), Costa Rica (59%), Chile (47%), Haití (52%) y Honduras (44%). Por otro lado, los que destinan menos del 15% de los EASG a financiar infraestructura son Colombia (0%), Argentina (10%) y Paraguay (10%).

La decisión de los gobiernos de la región de priorizar el gasto en investigación y desarrollo también muestra comportamientos diferenciados. Argentina, Colombia y Uruguay destinan a esta categoría entre el 40% y el 50% de sus EASG, en tanto Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Perú y Ecuador invierten en ella menos del 10% de su presupuesto de servicios generales. Este bajo nivel podría ser el resultado de una estrategia de investigación común, según la cual los temas se asignan por países o grupo de países, de forma tal que los productos de dichas investigaciones estén disponibles para toda la región. Sin embargo, también podría indicar la falta de compromiso de algunos gobiernos para mejorar la productividad agropecuaria local.⁶

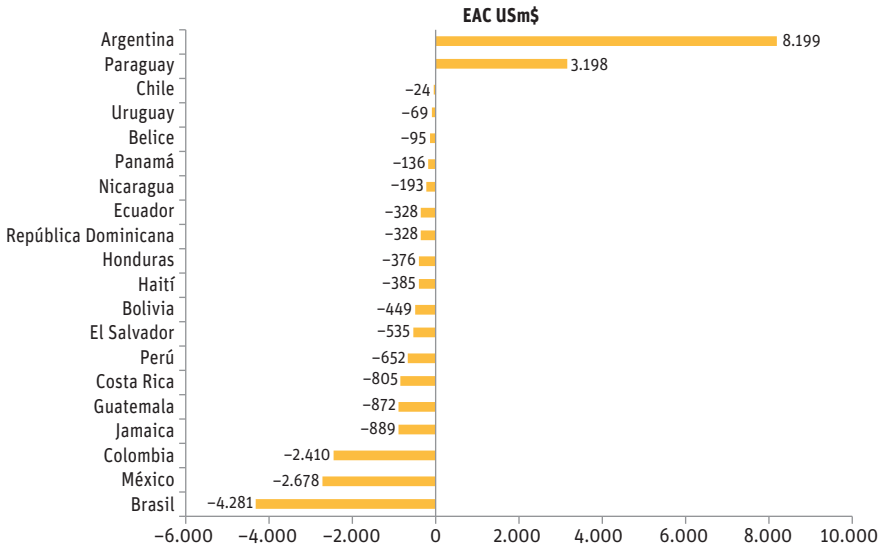
En cuanto a la educación agropecuaria (que se consigna en el rubro “escuelas agropecuarias” en las categorías de la OCDE), esta recibe escasa atención en la región. México destina a este sector alrededor del 33% de su presupuesto de servicios generales; mientras que Jamaica, Panamá y Uruguay invierten alrededor de un 20%. También existen amplias diferencias en las categorías de servicios de inspección y de marketing, hecho que resulta relevante en la medida en que a menudo los agricultores requieren asistencia en estos temas. Colombia asigna alrededor del 50% de los servicios generales a servicios de inspección, en tanto que Paraguay asigna un 40%, y Argentina, Ecuador y Guatemala destinan cerca del 35%. Por su parte, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Suriname y Uruguay parecen aportar muy poco a esta actividad. Asimismo, sólo tres países de la región (Haití, Panamá y República Dominicana) invierten en marketing más del 20% de su presupuesto de EASG.

Transferencias al consumo

Los cálculos de los EAP que realiza la OCDE incluyen las transferencias a los consumidores a través de los subsidios al consumo y los impuestos implícitos sobre los consumidores mediante precios más elevados de los productos agropecuarios. El “impuesto” al consumidor va hacia el productor en forma de retornos más altos sobre los bienes nacionales y al contribuyente en forma

⁶ Sería útil observar la relación entre la actividad de investigación pública y la privada para cada país. Sin embargo, ese no es el objeto del presente estudio.

GRÁFICO 1.7 Estimado de subsidios al consumo
(último dato disponible, en millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: BID y IDB-Agrimonitor.

de ingresos por tarifas sobre alimentos importados. Así el EAC refleja, de manera general, el impacto que tiene un conjunto de políticas determinadas sobre los consumidores, por eso suele ser negativo.

El gráfico 1.7 muestra el EAC en millones de dólares de EE.UU. Se destacan los casos de Argentina y Paraguay, donde las magnitudes de EAC sugieren que las políticas de apoyo se inclinan a beneficiar más a los consumidores. En ese sentido, los cálculos de EAC motivan a profundizar el análisis de los límites entre las políticas agropecuarias y las que se enfocan en el consumidor. Sin embargo, para relacionar las transferencias del análisis EAP/EAC con el impacto de las políticas agropecuarias sobre los hogares se requiere información adicional relativa a patrones de consumo y distribución de los ingresos.

Conclusiones

Entre los países de la OCDE, la recopilación de datos de política agropecuaria de manera organizada, tanto en el tiempo como por países, tiene un gran valor para el análisis comparativo de políticas. Este estudio explora algunas de las

visiones que se podrían obtener a partir de un marco de análisis similar para los países de ALC. Debido a que esa base de datos requiere consistencia y fiabilidad, la cooperación entre los gobiernos en un contexto de programas de trabajo regulares es fundamental.

Este capítulo muestra la existencia de variaciones considerables en el nivel y el tipo de apoyo que brindan los países de la región. Aun si hubiera razones históricas o políticas para explicar las diferencias, estas podrían estar restringiendo el desarrollo de un sector agropecuario fuerte y competitivo. Así, la dimensión de los apoyos de frontera sobre los que algunos países de la región descansan sigue siendo significativa y sólo algunos países han avanzado hacia otros instrumentos. Las inversiones en infraestructura e investigación y los apoyos a otros servicios generales constituyen, todavía, una porción muy pequeña de los apoyos en la mayoría de los países. Los datos de EAP para ALC pueden ayudar a identificar el camino hacia una mejora en la calidad de las políticas y un incremento en la coordinación entre los países de la región.

De la misma manera que resultó importante para los países de la OCDE en los años ochenta, en la actualidad el monitoreo de la política agropecuaria es fundamental para los países de ALC. El sector agropecuario tiene la presión de proveer trabajo, ingresos rurales, exportaciones y alimentos de calidad para los consumidores locales. Además está condicionado por la necesidad de mantener el medioambiente y de competir con otros sectores por la utilización de los recursos. Por eso, la región en general precisa desarrollar mercados agrícolas más integrados a un menor costo y avanzar en la obtención de economías de escala. La experiencia de los últimos 25 años en los países de la OCDE, con la adopción de una metodología exitosa, podría proporcionar, con algunas adiciones, señales importantes de la salud del sector y de la decisión de los gobiernos de brindar apoyo al mismo.

El monitoreo que se requiere constituye un desafío para las instituciones de ALC. El reto es dedicar el tiempo y los recursos necesarios para la construcción de una base de datos que sea consistente y creíble, y que permita tanto el seguimiento a lo largo de la ejecución de las políticas como las comparaciones entre países de la región y de otras regiones. Este libro busca, entre otras cosas, evidenciar la utilidad de desarrollar y mantener esta base de datos para realizar estudios más detallados sobre apoyos (y su relación con los retos del sector resumidos en este capítulo) por producto y por país.

Referencias

- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2014. *FAOSTAT: Base de datos de la FAO*. Roma: FAO. Disponible en <http://faostat.fao.org/>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2014. *Producer and Consumer Estimates*. Base de datos de la OCDE, 1986–2008. París: OCDE. Disponible en www.oecd.org.
- Orden, D., D. Blandford y T. Josling (eds.). 2011. *WTO Disciplines on Agricultural Support: Seeking a Fair Basis for Trade*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Apoyos al sector agropecuario en Bolivia

La importancia del sector agropecuario en Bolivia

EL SECTOR AGROPECUARIO¹ EN BOLIVIA ES DE PARTICULAR TRASCENDENCIA por varias razones. Primero, porque es el segundo sector económico más grande de la economía boliviana: contribuyó con el 15,1% del producto interno bruto (PIB) en promedio para el período de análisis 2006–09. Segundo, porque el sector constituye la fuente de empleo más importante del país: según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2009 alrededor del 34% de la población económicamente activa (PEA) se encontraba ocupada en actividades de agricultura, ganadería, caza y pesca.² Tercero, porque ostenta una participación significativa³ en el comercio exterior. Por un lado, las exportaciones de alimentos y materias primas agropecuarias representan el 34% de las exportaciones nacionales durante el período de análisis (en 2011

¹ Para el período de análisis (2006–09), en la producción agropecuaria se destacan los productos agrícolas no industriales (que tienen una participación promedio del 46% del PIB agropecuario), los de tipo industrial (que participan con un 19%) y en menor medida la producción de coca (que contribuye con un 4%). Por su parte, el subsector pecuario presenta un importante dinamismo con una tasa promedio de crecimiento anual del 4% y una participación promedio del 23% dentro del sector agropecuario para el mismo período (2006–09).

² Le siguen las actividades de industrias extractivas, manufactura y construcción (16,24%), servicios y comercio (14,9%) y trabajos no calificados (10,9%).

³ Aunque las exportaciones agropecuarias han seguido una tendencia ascendente, el crecimiento ha sido considerablemente menor al de las exportaciones de otros sectores, como el de hidrocarburos y minerales. Por eso, han reducido de modo notable su participación: pasaron de representar más del 20% de las exportaciones nacionales en 2002 al 10% en 2010. En este último año, las de hidrocarburos representaron un 41% de las exportaciones totales, mientras que las de minerales representaron un 36%.

CUADRO 2.1 Indicadores de comercio, 2006–11

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Comercio exterior						
Comercio (porcentaje del PIB)	75	76	83	69	75	82
Exportaciones (en millones de dólares de EE.UU.)	4.810	5.510	7.503	6.242	8.056	10.537
Importaciones (en millones de dólares de EE.UU.)	3.779	4.461	6.336	5.722	6.681	9.100
Balanza comercial (en millones de dólares de EE.UU.)	1.031	1.050	1.167	520	1.375	1.437
Valor de las exportaciones agropecuarias						
Millones de dólares de EE.UU. FOB	650	1.883	2.063	2.621	2.999	3.647
Participación sobre el valor exportado	16%	39%	30%	49%	43%	40%
Valor de las importaciones agropecuarias						
Millones de dólares de EE.UU. CIF	307	416	523	445	146	703
Participación sobre el valor importado	10%	12%	10%	10%	3%	9%

Fuente: Banco Mundial e Instituto Nacional de Estadística.

Nota: El sector agropecuario ha sido definido según el grupo de productos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a partir de la desagregación CUCI Rev. 3.

el sector agropecuario exportó US\$3.647 millones (véanse los cuadros 2.1 y 2.2).⁴ Por el otro, las importaciones de alimentos y materias primas agrícolas representan el 10% de las importaciones nacionales durante el período de

⁴ Las exportaciones se concentran en oleaginosas como soya y girasol, a través de aceites vegetales y tortas, que son productos altamente dependientes de variaciones de precios internacionales y de condiciones impuestas por acuerdos comerciales. Cabe resaltar que el principal mercado de exportación boliviana es el de los países del Mercosur, que concentran más del 48% de las exportaciones. Siguen en importancia destinos como los países miembros del TCLAN (9%), la Unión Europea (8%) y Japón (4%).

CUADRO 2.2 Valor de las exportaciones de productos agropecuarios representativos, 2006–11
(millones de dólares de EE.UU. FOB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alimentos y animales vivos	398	470	58	678	679	742
Animales vivos	0	0	0	0	0	0
Carne	4	5	3	2	3	5
Lácteos y huevos	10	1	0	10	18	12
Cereales	17	24	32	56	61	75
Legumbres y frutas	10	121	157	133	173	214
Azúcares	19	33	51	78	46	2
Café, té y cacao	2	17	18	20	22	31
Soya, girasol y cereales	225	251	299	363	343	388
Productos preparados	6	9	12	16	13	16
Bebidas y tabacos	3	2	2	3	4	3
Materiales crudos no comestibles	92	1.207	1.713	1.692	2.029	2.579
Aceites, grasas y ceras	157	203	290	248	286	323

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

análisis (en 2011 las importaciones agropecuarias alcanzaron los US\$703 millones, véase el cuadro 2.3)⁵. Finalmente, la agropecuaria es la actividad económica más importante en las zonas rurales (UDAPE, 2011)⁶, donde se concentra la mayor cantidad de pobres del país.⁷ Por eso el desempeño del sector tiene gran impacto sobre las poblaciones más vulnerables.

Diagnóstico del sector agropecuario boliviano

Retos principales

A pesar de la relevancia del sector agropecuario para la economía del país, existen varios retos pendientes. Uno de los más importantes en el sector

⁵ Las materias primas y los productos intermedios para la agricultura significaron más del 68% de las importaciones, y los bienes de capital para la agricultura representaron el 32% restante.

⁶ En la actualidad se estima que hay 728.000 unidades productivas en el área rural, de las cuales 624.000 son agropecuarias y 104.000 no agropecuarias. Alrededor del 87% de la población económicamente activa en el área rural se dedica a estas actividades (UDAPE, 2011).

⁷ La pobreza en el área rural afecta a dos tercios del total de la población.

CUADRO 2.3 Valor de las importaciones de productos agropecuarios representativos, 2006–09
(millones de dólares de EE.UU. CIF)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alimentos y animales vivos	199	279	402	356	38	562
Animales vivos	0	3	4	5	5	6
Carne	1	0	1	5	2	4
Lácteos y huevos	13	11	12	11	14	19
Pescado e invertebrados	5	5	10	10	11	18
Cereales	89	142	23	190	170	22
Legumbres y frutas	13	19	2	24	27	33
Azúcares	17	18	22	19	0	108
Café, té y cacao	15	20	28	21	30	38
Soya, girasol y cereales	5	7	10	11	14	17
Productos preparados	38	54	66	6	81	10
Bebidas y tabacos	16	21	28	31	42	51
Materiales crudos no comestibles	89	112	84	52	62	82
Aceites, grasas y ceras	3	4	8	6	4	8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

agrícola es la mejora de la productividad de la tierra (especialmente en la región del altiplano), que en la actualidad es muy baja a causa del limitado nivel tecnológico y la escasa infraestructura, además de la excesiva parcelación de tierras y el deterioro de la fertilidad de los suelos. El uso de maquinaria agrícola tecnificada en la preparación de los suelos está restringido a la producción agroindustrial del Oriente y a los cultivos más rentables en el altiplano y los valles interandinos, mientras que la mayoría de los pequeños agricultores tradicionales realiza el trabajo en forma manual utilizando, principalmente, mano de obra familiar. Se observa que la productividad de los cultivos de arroz, maíz y papa es menor en Bolivia que en otros países de la Región Andina (véase el gráfico 1.1 en el capítulo 1).

El carácter artesanal que tiene la agricultura entre los pequeños productores conduce a pensar en el siguiente reto, la desigualdad en la

distribución de la tenencia y el uso de la tierra: el 80% de las unidades agropecuarias emplea el 3% de la superficie de tierras cultivadas, en tanto que el 20% restante controla el 97% de la tierra. De acuerdo con el segundo Censo Nacional Agropecuario, de un total de 314.600 unidades agropecuarias registradas, el 86% poseía menos de 20 hectáreas, y ocupaba casi el 4% de la superficie total censada. La presencia de unidades de producción con menos de 5 hectáreas representaba el 68%, lo cual confirma la problemática de fraccionamiento de la propiedad agraria. No sólo la naturaleza no tecnificada del trabajo a pequeña escala sino también la inseguridad jurídica ante la superposición de derechos y la aparición de derechos precarios basados en la simple posesión de pequeñas unidades de tierra perjudican las inversiones productivas y la estructuración de políticas de manejo de recursos naturales. Expertos locales señalan que aproximadamente 1,2 millones de hectáreas pueden ser incorporadas en el mediano plazo si se garantiza mayor seguridad jurídica en el campo, sobre todo en el Oriente boliviano, donde predomina una estructura agraria dual y existe una demanda no satisfecha de títulos de propiedad saneados (FAO, 2009).⁸

Otro reto lo constituye la limitada infraestructura de los sistemas de riego. Bolivia tiene la menor superficie bajo riego del continente y un clima con déficit hídrico de seis meses al año. Los sistemas de riego existentes son, en general, pequeños y consisten en tomas de ríos de caudales estacionales, intermitentes y de cursos inestables, lo que marca la dependencia estacional de la producción, en la mayoría de las regiones agrícolas del país (FAO, 2009). Actualmente, alrededor del 10% de la superficie cultivada en el país (unas 220.000 hectáreas) tiene sistemas de riego (la agricultura boliviana es, sobre todo, de secano). Estas tierras están ubicadas principalmente en el altiplano y los valles interandinos, en los departamentos de Cochabamba, Tarija y Potosí, donde la humedad de los suelos es, muchas veces, insuficiente como consecuencia de las reducidas precipitaciones (casi la totalidad de la agricultura comercial del Oriente carece de sistemas de riego por estar asentada en zonas con regímenes pluviales más intensos). El riego se utiliza en especial en la producción de tubérculos, cereales y hortalizas.

⁸ La superficie total del país es de 109 millones de hectáreas, pero un 52% está cubierto de bosques. Para la agricultura existen aproximadamente 16 millones de hectáreas de tierras arables (con calidad diversa), de las cuales sólo 3,3 millones están en uso en la actualidad. Santa Cruz es el departamento que concentra más del 60% de la superficie cultivada en Bolivia, en tanto que en el resto de los departamentos ninguno sobrepasa la barrera del 10%.

Un cuarto reto se genera por la marcada disminución de la mano de obra asalariada disponible en las zonas rurales, en particular en el Occidente del país. Esta reducción se atribuye a los flujos migratorios hacia las ciudades en busca de fuentes adicionales de ingresos. Como mecanismos de mitigación, en el altiplano se practican varios sistemas de producción comunitarios y solidarios como la “aynoka” (con aporte de mano de obra obligado y por turnos, en trabajos comunitarios), el “ayni” (con intercambio de mano de obra entre familias) y la “mink’a” (con retribución del trabajo a través de la alimentación).⁹

En el sector pecuario se observan desafíos sanitarios pendientes. La fiebre aftosa, la brucelosis y la rabia son enfermedades endémicas que todavía limitan la posibilidad de exportación de la carne, a pesar de que gracias al mejoramiento genético desarrollado en los últimos años la producción de carne y leche ha aumentado, hasta alcanzar un promedio de 12 litros/vaca-día en las tierras altas y de 25 litros/vaca-día en los valles.

Finalmente, una deuda que se hace cada día más urgente es la de la preparación y adaptación al cambio climático, en especial a la creciente variabilidad climática que afecta las cosechas de invierno. Por ejemplo, durante 2007 el fenómeno de El Niño ocasionó un daño en la infraestructura vial que perjudicó al sector agropecuario en un monto de aproximadamente US\$443,27 millones (IICA, 2008). Alrededor de 150.000 familias fueron afectadas de forma directa o indirecta por el fenómeno en el mismo año.¹⁰ Los sucesos de esta naturaleza restringen la escasa superficie con aptitud agrícola, que ocupa alrededor de 25% del territorio, y provocan un acceso marginal a los recursos naturales.

En dicho contexto, este capítulo cuantifica los apoyos provistos al sector vía protección arancelaria o de precios y vía gasto público (ya sea focalizado o en servicios generales).

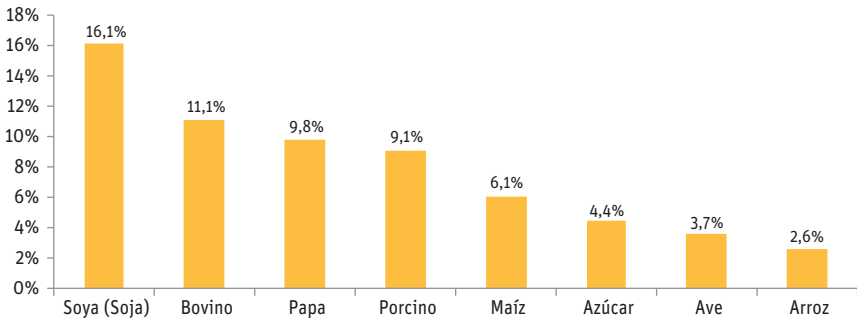
Actividades y productos principales

El capítulo analiza los ocho productos agropecuarios con mayor importancia en función de su participación en el valor bruto de la producción (VBP) del sector. Estos productos significan el 63% del VBP acumulado entre 2006 y 2009, un segmento que puede considerarse representativo del comportamiento del sector estudiado. Los productos seleccionados son los siguientes: soya, bovino, papa, porcino, maíz, azúcar, ave y arroz (véanse el gráfico 2.1 y el recuadro 2.1).

⁹ Misión conjunta FAO/PMA de evaluación de la situación de los cultivos (2007).

¹⁰ Ídem nota al pie anterior.

GRÁFICO 2.1 Estructura del VBP según la participación de los productos seleccionados, 2006–09



Fuente: Elaboración de Grade sobre la base de INE y Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (2008).

RECUADRO 2.1 Evolución de los productos seleccionados en el período de estudio

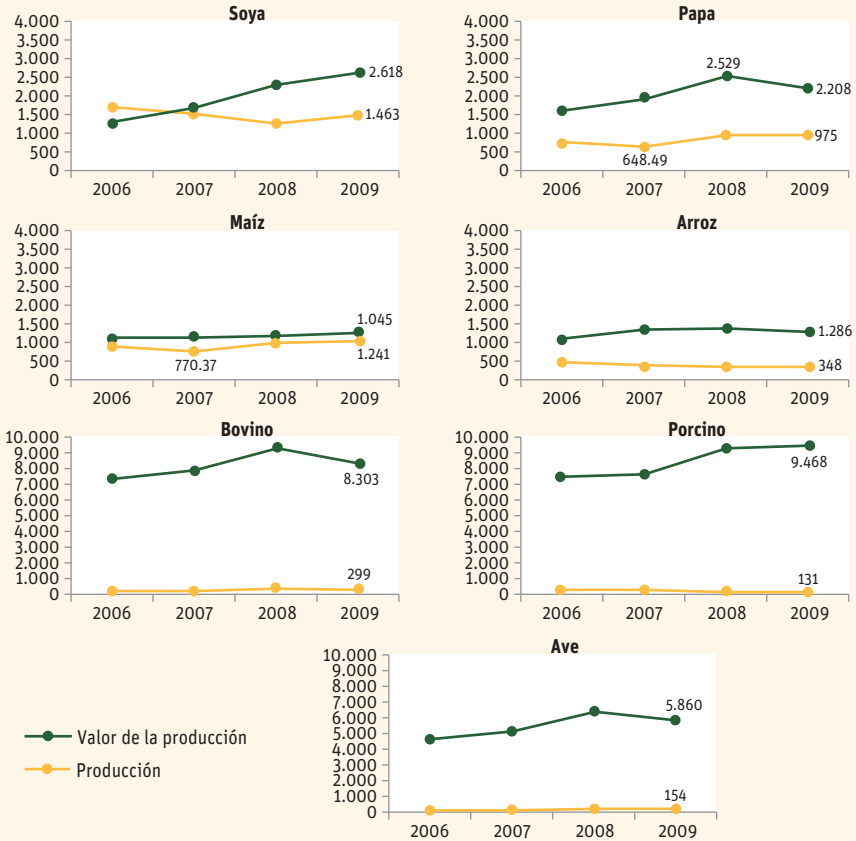
El subconjunto de cinco productos agrícolas elegidos conforma el 39,1% del valor bruto de la producción (VBP) agropecuaria (más de la mitad del VBP considerado), hecho que lo constituye en predominante para el período de análisis frente a los productos pecuarios. Los cultivos de soya tienen la mayor participación sobre el VBP total acumulado (16,1%) y la tasa de crecimiento de VBP más alta (25,4%), por lo cual se espera que en los próximos años el cultivo se consolide como aquel de mayor aporte al VBP agropecuario del país.^a El segundo cultivo en importancia en función de su aportación al VBP agropecuario acumulado es la papa (con una participación del 9,8%). La producción de papa muestra una alta tasa de crecimiento (del 11,5%) y alcanza las 829.000 toneladas en promedio cada año. El maíz constituye el 6,1% del VBP agropecuario acumulado en el período de análisis. Los niveles de producción de maíz son, en promedio, de 928.000 toneladas. El cultivo de arroz representa el 2,6% del VBP. Como en el caso de la soya, el arroz evidencia una tendencia decreciente en la producción y registra 78.000 toneladas menos en 2009 frente a 2006. Por otra parte, el valor de su producción disminuye a una tasa promedio anual de 0,8%, de lo cual se deduce que los precios se han mantenido relativamente estables hacia 2006 y se contrajeron posteriormente durante 2008 y 2009.

En tanto, entre 2006 y 2009, los productos pecuarios constituyen el 23,9% del VBP acumulado total. El que presenta la mayor participación es la carne de ganado bovino (11,1%), cuya producción ha exhibido mayor dinamismo en el período 2006–09: el nivel más alto se observó en 2009, con 299.000 toneladas, mientras que el mayor valor de la producción se registró en 2008, un resultado asociado al incremento de precios. La carne de porcino es el segundo producto en importancia (aporta el 9,1%), con una producción que decrece en el período de estudio a un ritmo anual del 16%, y registra una caída de 135.000 toneladas (50,8%) en el último año del período con respecto al primero. No obstante, la valoración de la carne de porcino sigue una tendencia creciente

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2.1 Evolución de los productos seleccionados en el período de estudio (continuación)

GRÁFICO 2.1.1 Evolución de la producción (en miles de toneladas) y VBP de los productos seleccionados, 2006–09



Fuente: Elaboración de Grade sobre la base de INE y Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (2008).

Nota del gráfico: Los productos de bovino y porcino tienen una producción medida en miles de toneladas de peso vivo, mientras que el producto ave está medido en miles de toneladas de animal en carcasa. El valor bruto de la producción se mide en millones de bolivianos.

de aumentos anuales moderados (un 8,7% en promedio). La carne de ave representa el 3,7% del VBP agropecuario de Bolivia. A pesar de tener los niveles de producción y valoración más bajos en contraste con los otros artículos pecuarios (116.000 toneladas y Bs 5.492 millones en promedio, respectivamente), presenta el mayor ritmo de crecimiento anual tanto en la producción (un 24,4%) como en el valor.

^a Este producto se ha posicionado hace 30 años como uno de los más importantes para la exportación y el desarrollo industrial, en medio de la expansión de la frontera agrícola para la producción de semillas oleaginosas.

Apoyos al precio de mercado (APM)

El indicador de apoyo al precio de mercado (APM) recoge el efecto de aquellas medidas de política que generan un diferencial entre el precio interno al productor y el de referencia internacional, como medidas de frontera (aranceles, cuotas, etc.) o intervenciones directas (fijación de precios). En esta sección se presenta una revisión de la serie de políticas relevantes en términos de su influencia potencial sobre el APM para el caso de Bolivia y la estimación de los apoyos vía precio de mercado para el período 2006–09.

Bolivia aplica un arancel nacional a pesar de ser miembro de la Comunidad Andina (CAN), que desde 1996 cuenta con un arancel externo común. En la práctica, Bolivia y los demás países miembros de la CAN aplican el arancel externo común (AEC) con numerosas excepciones, lo que en el caso boliviano se ha traducido en tasas más bajas que las del AEC. En 2005, el arancel promedio de nación más favorecida (NMF) que Bolivia aplicaba a productos agropecuarios era del 9,8%, y en paralelo otorgaba preferencias arancelarias a países andinos, al Mercosur, Chile, Cuba y México. En ese sentido, la mayoría de los 25 productos agropecuarios más requeridos por Bolivia de sus socios preferenciales fue importada con arancel cero. Bolivia no utiliza contingentes arancelarios, gravámenes variables a la importación ni bandas de precios¹¹. En 2009 se implementó un aumento en los aranceles relativamente moderado, pese al amplio espacio del que disponen los países de la región para incrementar sus tasas aplicadas como NMF hasta alcanzar los niveles consolidados en la Organización Mundial del Comercio (OMC) (AIPE, 2011).

Durante el período de análisis es posible diferenciar dos etapas en cuanto al comportamiento arancelario. La primera (2006–07) se caracteriza por el establecimiento de casi la totalidad de las líneas del sector agropecuario en un arancel *ad valorem* del 10%, y la segunda (2008–09) se distingue por una mayor dispersión en las alícuotas arancelarias (hecho que se observa con mayor intensidad en otros sectores).¹²

En cuanto a las medidas de precio relacionadas con los principales productos agropecuarios del país, las políticas del gobierno eliminaron aranceles en ciertos rubros, como el maíz, la carne, el azúcar y otros, con el fin de abastecer la demanda nacional mediante importaciones directas.

¹¹ Bolivia ha optado por no aplicar el Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP).

¹² En junio de 2009, Bolivia implementó una nueva alícuota del 35% en su estructura arancelaria, que antes sólo incluía niveles del 0% al 20%. Se aplica principalmente a textiles, vestuario y muebles.

Por otra parte, en febrero de 2008, y con el objetivo de lograr suficiencia de abastecimiento y reducciones de precios, se dispuso prohibir de manera excepcional y temporal las exportaciones de animales vivos de la especie bovina, carne de res, carne de pollo, trigo, maíz, arroz y harina de trigo.

En general, en las últimas dos décadas la estrategia comercial boliviana ha estado marcada por cambios importantes en los instrumentos de política empleados. Loza (2003) identifica básicamente tres etapas: i) una mayor liberalización del comercio, pero también el mantenimiento de algunos instrumentos de la orientación política previa (aranceles, mecanismos de compensación impositiva, la entrega obligatoria de divisas y el establecimiento de subsidios cambiarios); ii) un esquema uniforme de desgravación gradual; y iii) un aceleramiento de la apertura del mercado hasta llegar bruscamente a una protección homogénea del 10%.

Estimación del APM

El proceso de estimación del APM se estructuró en cinco pasos: i) selección de productos por incluir, ii) selección de precios internos y de referencia internacional, iii) construcción de ajustes de comparabilidad, iv) cálculo del diferencial de precios de mercado (DPM) y el APM por producto, y v) agregación nacional de APM en términos anuales para el período 2006–09.

Tal como se mencionó antes, en la selección de productos, la canasta representa aproximadamente el 63% del valor bruto de producción agropecuaria (en promedio, en el lapso 2006–09). El cuadro 2.4 muestra el resultado del análisis del carácter comercial del conjunto de los productos incluidos en la estimación del APM. Dentro de la selección existen dos productos que

CUADRO 2.4 Carácter comercial de los productos seleccionados

Productos	2006	2007	2008	2009
Soya (soja)	x	x	x	x
Papa	o	o	o	o
Maíz	x*	x*	m*	x*
Arroz	x*	m*	m	m*
Azúcar	x	x	x	x
Bovino	o	o	o	o
Porcino	o	o	o	o
Ave	o	o	o	o

Fuente: Elaboración de Grade sobre la base de INE (2012).

m = importador neto, x = exportador neto, o = bajo comercio/poco transable, * = posición comercial débil.

CUADRO 2.5 Aranceles a los productos de la canasta APM
(en porcentaje)

Productos	2006	2007	2008	2009
Soya (soja)	10	10	5	5
Bovino	10	10	0	10
Papa	10	10	5	10
Porcino	10	10	10	10
Maíz	10	10	0	5
Azúcar	10	10	9	9
Ave	10	10	9	6
Arroz	10	10	0	10

Fuente: Elaboración de Grade sobre la base de INE (2012) y OMC.

pueden ser considerados exportables (azúcar y soya), uno de importación neta (arroz), uno de exportación débil (maíz), y cuatro de bajo comercio o poco transables (papa, bovino, porcino y ave).

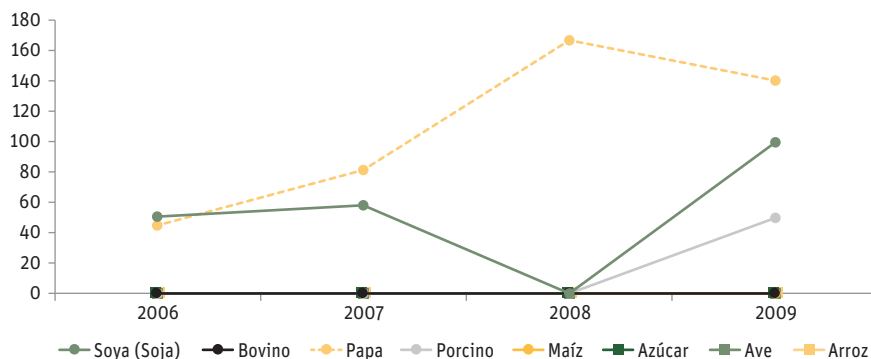
Una revisión del desarrollo de la estructura arancelaria durante el período de análisis permite obtener ex ante tendencias esperadas para los resultados de la estimación, los cuales, de no ir en línea con la predicción teórica de transmisión de precios y competencia perfecta, constituirán un indicador de la existencia de elementos alternativos de afectación a las relaciones estudiadas (factores estructurales, de demanda, etc.). El cuadro 2.5 muestra los aranceles referenciales para la selección de productos en la estimación APM 2006–09.¹³

Por otra parte, para definir los precios de referencia se emplearon dos conjuntos de precios: precios frontera, CIF o FOB (soya, azúcar y arroz), y precios al productor en frontera de países referenciales (en el caso de bovino, papa, porcino, maíz y ave).¹⁴ La decisión metodológica se tomó sobre la base de la posición comercial del producto, la comparabilidad razonable entre la producción local y la foránea (es decir, la capacidad de realizar ajustes de aproximación apropiados), la presencia de distorsiones de precios en los mercados de referencia y la existencia de antecedentes similares en estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

¹³ Las tasas que muestra el cuadro corresponden, según cada caso, a las variedades más representativas de cada producto (por ejemplo, las más transables), según la información prevista de manera directa por el INE.

¹⁴ Véase el anexo 2.1.

GRÁFICO 2.2 Evolución del DPM según las categorías de los productos
(en millones de dólares de EE.UU por tonelada)



Fuente: Elaboración de Grade.

(OCDE) previamente publicadas. Una vez seleccionados los precios domésticos y los de referencia, y aplicados los necesarios ajustes de comparabilidad¹⁵ se estimó el diferencial de precios de mercado como la diferencia entre el precio al productor en finca (PP) y el precio de referencia (PR).

El gráfico 2.2 muestra las estimaciones de DPM para los productos seleccionados. Los que presentaron diferenciales de precios positivos en el período fueron la soya y la papa, mientras que el porcino sólo mostró una tendencia positiva en 2009. El resto de los precios se ubicó por debajo de la referencia internacional (en estos casos el DPM se igualó a cero).

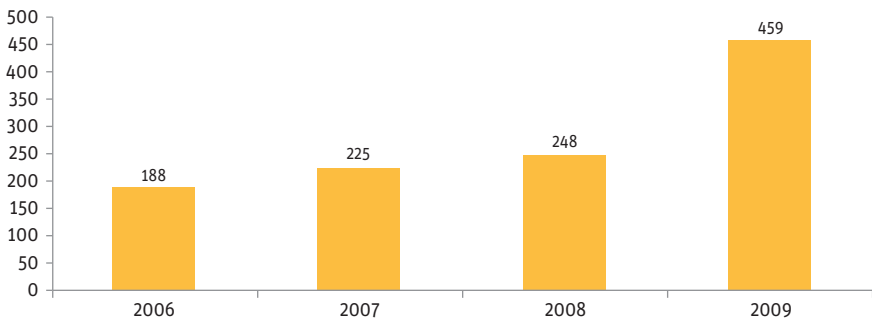
Análisis de resultados

Durante el período de estudio (2006–09) se observa una tendencia creciente del APM, que pasa de US\$188 millones a US\$460 millones. Esta evolución se debe a la influencia directa del comportamiento de los precios de la soya y la papa, que fueron los que recibieron mayor apoyo en el lapso analizado (en 2009, el producto porcino recibió un APM moderado). El significativo aumento en el APM nacional en 2009 se explica por el comportamiento del APM a la soya en ese año.

El análisis de la evolución del APM debe considerar el grado de transmisión entre precios internos y foráneos, una vez que se ha controlado dicha relación por elementos de diferenciación en procesamiento, peso y calidad. La

¹⁵ Véase el anexo 2.2.

GRÁFICO 2.3 APM nacional en Bolivia
(en millones de dólares de EE.UU.)



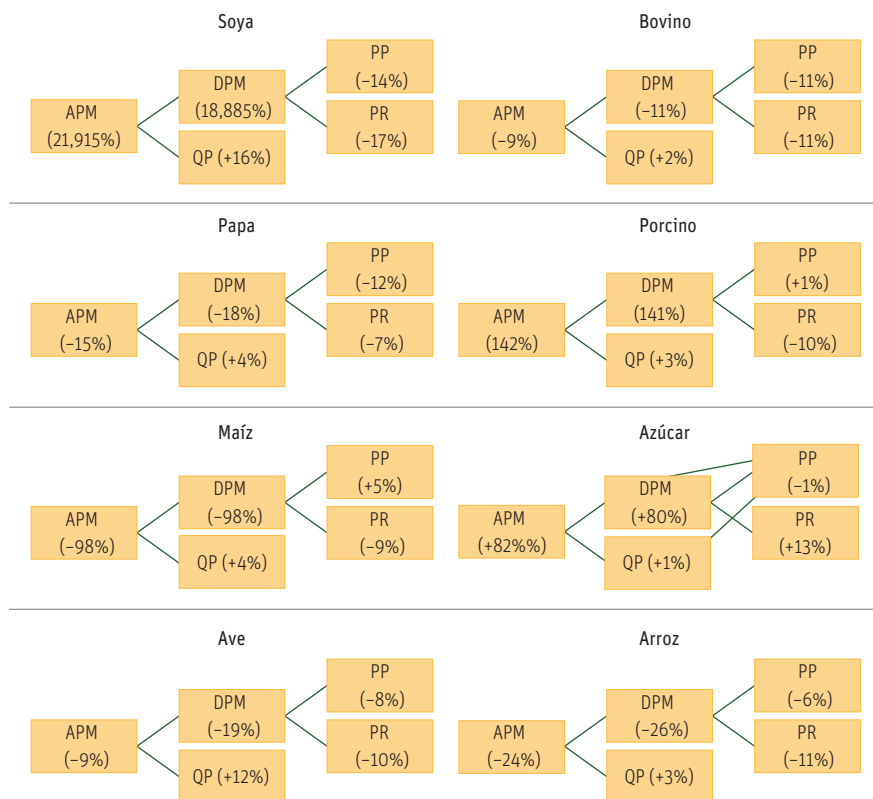
Fuente: Elaboración de Grade.

interpretación del indicador en términos del nivel de protección dependerá de si el diferencial entre dichos precios sigue el movimiento esperado, es decir, si es atribuible a algún tipo arancelario, cuota, subsidio, etc., o si por el contrario responde a otros factores, como fallas de mercado, sesgo en la preferencia de los consumidores, heterogeneidad de bienes locales e internacionales, etc.

En el caso de Bolivia se observa que la correlación existente entre los aranceles y el indicador agregado de APM ha sido baja. En 2008 se advierte cierta flexibilización arancelaria, que no se tradujo en un menor grado de apoyo medido en términos del APM. Sin embargo, la reversión de esa medida (es decir, el aumento de aranceles) para algunos productos en 2009 tuvo como correlato un incremento importante del APM, que pasó de US\$250 millones a cerca de US\$450 millones. Los productos que influyeron de manera casi exclusiva en la evolución del APM nacional fueron soya, papa y —de manera marginal— porcino. Esta evidencia sugiere que la transmisión de precios entre productos de frontera e internos es imperfecta y, por lo tanto, que el diferencial de precios es explicado sólo parcialmente por políticas arancelarias. Conviene, entonces, hacer un análisis por producto para entender los factores que están detrás de la evolución del APM de cada uno de ellos.

En el caso de la soya,¹⁶ el diferencial positivo estimado entre el precio interno y el de referencia durante estos años se explicaría por los siguientes

¹⁶ La soya aporta alrededor de la cuarta parte de las exportaciones y posiciona a Bolivia como el principal proveedor para los países de la Comunidad Andina. Es el producto más importante en términos de volumen, de valor de producción y de superficie cultivada (el 32% del total). La mayor parte de la superficie cultivada se concentra en Santa

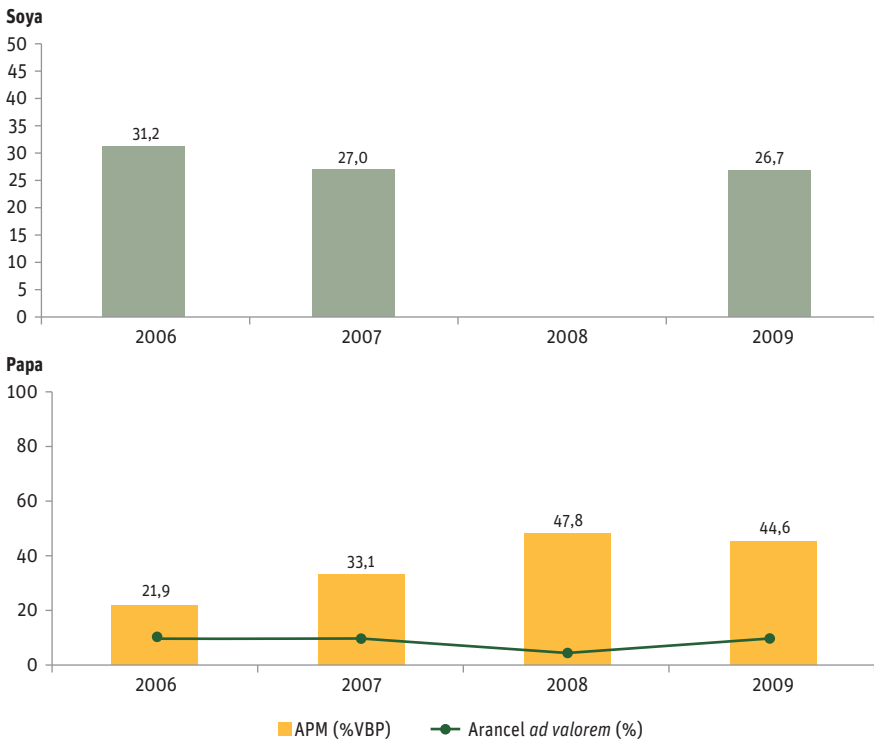
DIAGRAMA 2.1 Descomposición de la variación de APM, 2008–09

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de IDB-Agrimonitor.

factores: i) la existencia de costos de transporte altos entre finca y frontera (debido, sobre todo, a la limitada provisión de infraestructura como carreteras y caminos rurales) así como elevados costes de procesamiento para su exportación; ii) la existencia de medidas de política como el apoyo a las exportaciones (por ejemplo, la subvención a insumos), iii) la apreciación del tipo de cambio, y iv) la existencia de problemas de comparabilidad entre el

Cruz y, en menor medida, en Beni, Tarija y Chuquisaca. La estructura productiva está integrada por productores pequeños que representan aproximadamente el 70% del total y concentran alrededor del 40% de la superficie cultivada. Algunos de ellos son migrantes que han sido dotados de tierras por el Estado y poseen manejos productivos poco rentables. El consumo nacional aparente (CNA) alcanzó un total de 91.000 toneladas en 2009, lo que simboliza apenas el 6% de la producción nacional. Por ese motivo, la mayor parte se vende al exterior.

GRÁFICO 2.4 APM en diversos productos (en porcentaje del VBP)



Fuente: Elaboración de Grade.

precio interno y el de referencia, en la medida en que la información disponible sobre costos, transporte y comercialización de la soya en Bolivia es restringida. El único año en el que se observa un APM negativo (que se iguala a cero de acuerdo con lo que indica la metodología)¹⁷ es en 2008, cuando factores climáticos y políticas de restricción de exportaciones explican parcialmente este resultado.

En el caso de la papa, el precio nacional promedio que se le pagó al productor en 2006 se ubicó un 28% por arriba del precio de referencia, mientras que en

¹⁷ Según la metodología de la OCDE, cuando el diferencial entre el precio interno y el foráneo sea menor a cero (lo cual implica APM negativos), el valor de dicho indicador será ajustado a cero en los casos en que exista la suposición de que ello se debe a factores externos a la implementación de políticas de apoyo vía precios.

2009 este diferencial fue del 81%. La ampliación de esta brecha se debe a que el precio interno se incrementó de manera sustancial en el período de análisis (en acumulado, un 35%), en tanto que el precio de referencia lo hizo en una magnitud bastante menor (9%). Este resultado se traduce en un APM positivo y creciente hasta 2008. El nivel de precios interno puede ser explicado, en parte, por la baja productividad y los altos costos de transacción de la producción de papa en Bolivia. En particular, debe tenerse en cuenta que la papa es un producto poco transable en el exterior por los costos de transporte, lo que hace que el precio esté determinado básicamente por la oferta y la demanda internas. En consecuencia, el precio de referencia internacional puede encontrarse muy por debajo del precio interno. En general, las razones principales por las que el sector papero boliviano muestra una baja transmisión entre precios internos y foráneos son las siguientes: i) niveles escasos de comercio exterior, ii) niveles elevados de autoconsumo, iii) sustitución imperfecta por productos de importación (diferencias de calidad y variedades) debido a las características particulares del producto nacional, iv) capacidad limitada de los productores locales para exportar su producción (altos costos de transporte y restricciones sanitarias), v) una estructura de márgenes de comercialización ampliamente orientada hacia los intermediarios, y vi) una precaria provisión de servicios e insumos a la cadena.

En contraposición a los casos anteriores, para el resto de los productos (maíz, arroz, azúcar, bovino, porcino y ave) se observan precios internos considerablemente menores a los que se registran en otros países de la región y en otros países de la OCDE a lo largo del período analizado.¹⁸ Por un lado, los bajos precios de los productos bolivianos podrían obedecer a que estos se determinan en el mercado local de acuerdo con los costos de producción internos (por ejemplo, el salario mínimo mensual, que en 2010 fue de US\$97 mientras que la media en los otros países andinos llegó a más del doble) y a la capacidad adquisitiva de los hogares del país (cuyos ingresos promedio son menores a los de otros países de la región)¹⁹. Por otro lado, la producción

¹⁸ Sobre la base de la información que brinda la división de estadísticas de la FAO (FAOSTAT) se puede advertir que el precio al productor de la carne bovina y de la carne de pollo es al menos un 50% más bajo que en países como Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, México o Perú. Asimismo, el maíz, la carne de cerdo y el arroz presentan un precio al menos 25% menor que el de países como Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú.

¹⁹ Una excepción es el caso de la papa, un producto destinado mayoritariamente al mercado interno pero que presenta un precio superior al de algunos países productores de la región. Por ejemplo, según FAOSTAT, entre 2006 y 2009 el precio al productor de papa en Bolivia fue más alto que el precio al productor en Canadá (23%), Ecuador (20%), Estados Unidos (34%) y Perú (35%).

genera una sobreoferta que muchas veces no es posible almacenar, lo que provoca ventas rápidas y a un precio que no está relacionado con el del mercado internacional.

Apoyos fiscales en Bolivia

Principales programas y entidades de apoyo locales

En los últimos años, el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), sus unidades desconcentradas, y otros ministerios y gobiernos subnacionales (prefecturas y municipios) han mantenido una inversión de entre US\$110 millones y US\$225 millones en el sector agropecuario boliviano (véase el cuadro 2.6). Como se advierte en este estudio, durante el lapso de análisis las asignaciones otorgadas a cada entidad han sido variables. En el período 2007, algunas instituciones, como las unidades desconcentradas (un ejemplo es el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria, Senasag), y las unidades descentralizadas (el Instituto Nacional de Reforma Agraria, INRA, y el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal, INIAF) del MDRyT, el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), la Empresa de apoyo a la producción de alimentos (Emapa), el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) y el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), han ejecutado montos mayores (debido a que fondos que antes manejaba el mismo MDRyT han sido transferidos a ciertas entidades dependientes). Por otro lado, después de 2006, algunas de las principales prefecturas han disminuido su asignación a los apoyos dirigidos al sector.²⁰

Asimismo, se observa también una fuerte asignación a universidades agrícolas, manteniéndose una inversión de alrededor de US\$7 millones durante el período 2006–09.

Por último, llama la atención la importante disminución en el gasto de las municipalidades en proyectos e inversiones para apoyo del sector

²⁰ Esto afectó la composición del presupuesto de manera importante: mientras que en 2006 las prefecturas financiaron el 57% del presupuesto asignado a apoyos agropecuarios, en 2009 respaldaron cerca del 50%. A su vez, los municipios pasaron de representar aproximadamente el 8%, en 2006, a menos del 1%, en 2009, mientras que el MDRyT redujo su participación del 26% al 9%. En tanto, en ese mismo período instituciones como las unidades desconcentradas y las unidades descentralizadas del MDRyT, el FPS, la Emapa, el PASA y el INIA (categorizadas como “otras instituciones”) aumentaron su participación del 7% del presupuesto total al 32%.

CUADRO 2.6 Evolución de la ejecución presupuestaria en Bolivia, 2006–09
(en millones de dólares de EE.UU.)

Institución	2006	2007	2008	2009
Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	57,5	23,8	6,1	6,2
Ministerio de Planificación del Desarrollo	0,7	0,5	3,9	3,7
Ministerio de Medio Ambiente y Agua	0,1	0,7	0,4	0,0
Ministerio de Producción y Microempresa	0,0	1,4	0,0	0,0
Otros ministerios	0,0	0,0	0,0	0,5
Total ministerios	58,3	26,4	10,5	10,4
Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social	5,4	0,9	6,4	10,0
Instituto Nacional de Reforma Agraria	5,0	6,6	7,9	6,7
Centro de Investigación Agrícola Tropical	3,4	3,0	3,1	3,0
Secretaría Ejecutiva - PL 480	0,4	11,7	0,0	0,0
Empresa de apoyo a la producción de alimentos	0,0	3,3	0,1	9,6
Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria	0,0	0,0	6,6	2,6
Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal	0,0	0,0	0,0	3,1
Otros	0,5	0,8	1,7	1,6
Total otras instituciones	14,7	26,4	25,7	36,5
Universidades	6,4	7,4	7,2	7,9
Total universidades	6,4	7,4	9,1	9,9
Prefectura de Chuquisaca	4,8	3,1	2,6	5,3
Prefectura de Cochabamba	5,4	7,1	9,5	9,6
Prefectura de La Paz	0,9	2,0	3,4	3,4
Prefectura de Oruro	1,7	3,1	3,6	3,0
Prefectura de Pando	4,1	5,4	0,9	1,0
Prefectura de Potosí	1,3	4,1	4,8	5,8
Prefectura de Santa Cruz	40,8	7,2	2,8	3,7
Prefectura de Tarija	68,3	17,6	19,3	23,5
Prefectura del Beni	0,8	3,3	1,7	1,0
Total prefecturas	128,0	52,9	48,8	56,3
Municipios	17,3	25,1	0,3	0,5
Total municipios	17,3	25,1	0,3	0,5
Total General (Mill. de dólares)	224,8	138,2	94,3	113,6

Fuente: Elaboración de Grade sobre la base de datos de proyectos de apoyo al sector agropecuario según criterios de la metodología de la OCDE para la estimación de los niveles de transferencia a la agricultura.

agropecuario. Mientras que en 2006–07 se gastó más de US\$17 millones por año, en 2008–09 la asignación no llegó a alcanzar el millón de dólares anuales.

Dentro de los principales programas de apoyo al sector figuran los que ejecuta el MDRyT. Entre ellos se destacan los relacionados con el Senasag, el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA), el Programa de apoyo para el mejoramiento de las oportunidades de negocios a productores rurales, el Programa de desarrollo alternativo y sustitución de la hoja de coca, así como los de asistencia técnica a los pequeños productores. Dichos programas están destinados al apoyo directo a los productores, la asistencia técnica y la capacitación, la infraestructura, la maquinaria, el manejo de suelos, la promoción y el mercadeo, la provisión de semillas, la sanidad agropecuaria y laboratorios.

El soporte que brindan las prefecturas bolivianas al sector agropecuario se reserva, principalmente, a programas de infraestructura de riego, investigación tecnológica, apoyos directos al productor, asistencia técnica y manejo de suelos. Un caso similar es el que se observa en las municipalidades, que dirigen sus ayudas a obras de infraestructura de riego, así como a apoyos directos a la producción y asistencia técnica y capacitación a los productores.

Entre las demás entidades significativas que apoyan al sector se destacan el FPS, que desarrolla proyectos de infraestructura agropecuaria, como la canalización de ríos, la construcción de atajados y reservorios, y proyectos de riego; el CIAT, que realiza principalmente proyectos de investigación agropecuaria y asistencia tecnológica a los productores, y el INRA, que brinda apoyo al sector sobre todo en temas de saneamiento, titulación de tierras y catastro legal.

Durante el período de análisis han surgido entidades complementarias importantes, entre las que sobresalen las denominadas agencias de desarrollo y servicios, instancias públicas responsables de participar en el proceso productivo y comercial y en el desarrollo de capacidades. Es decir que, desde 2006, el apoyo del Estado al sector productivo es amplio y diverso.

Estimación y resultados de los apoyos directos (EAP)

En el caso de Bolivia, los principales programas de apoyos directos operan a través de la reducción de los costos de adquisición de insumos. Por el lado de los insumos variables, existen programas orientados a la rehabilitación de tierras, el pago de fertilizantes y la provisión de semillas e insumos. En cuanto a los insumos fijos (capital), hay programas que proveen capital productivo fijo al interior de los predios apoyados, es decir, que reducen el costo de inversión en capital de los productores en equipo, plantaciones, drenaje e irrigación, titulación de tierras, etc. Por último, dentro de los servicios en predio aparecen

CUADRO 2.7 Resultados EAP para Bolivia, 2006–09*(en millones de dólares de EE.UU.)*

Categorías EAP	Presupuesto ejecutado (en millones de dólares de EE.UU.)			
	2006	2007	2008	2009
A. Pagos basados en la producción	0	0	0	0
B. Pagos basados en el uso de insumos	137	65	37	41
B.1 Uso de insumos variables	9	13	2	3
B.2 Formación de capital fijo	16	18	18	19
B.3 Servicios en predio	112	34	17	19
C. Pagos basados en la producción corriente	0	0	0	0
D. Otros	0	0	0	0
EAP Total	137	65	37	41

Fuente: Elaboración de Grade.

Nota: La categoría "Otros" incluye los pagos basados en la producción histórica condicionada a tener producción corriente (Categoría D); los pagos basados en la producción histórica independientemente de tener producción corriente (Categoría E) y los pagos que estén basados en otros criterios diferentes de la producción, actual o histórica (como pagos ambientales, Categoría F).

programas que reducen el costo de asistencia técnica, contable, comercial, sanitaria y fitosanitaria, y brindan capacitación a los productores de manera individual (fortalecimiento de cadenas productivas, asesoría empresarial, entre otros temas). En este rubro también se encuentran los programas de transferencia tecnológica. Los resultados de la clasificación EAP para Bolivia se muestran en el cuadro 2.7.

En los cuatro años de análisis que refleja este estudio, los apoyos directos han disminuido su nivel: mientras en 2006 sumaban US\$137 millones, en 2009 este monto se redujo a cerca de US\$41 millones. Estos apoyos directos se refieren sólo a apoyos basados en el uso de insumos. Dentro de este rubro, se destaca el apoyo en servicios en predio, que representa, en promedio, el 66% de este tipo de apoyos, mientras que los rubros insumos variables e insumos fijos constituyen, en promedio, el 9% y el 24%, respectivamente.

Estimación y resultados de los apoyos a servicios generales (EASG)

En la categoría investigación y desarrollo se encuentran los programas referidos a exploración y generación de nuevas tecnologías de producción agropecuaria, la mayoría de los cuales está a cargo del MDRyT, el INIAF y el FPS. En escuelas agrícolas se incluyen los presupuestos de la Universidad Mayor de San Simón, la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, la

CUADRO 2.8 Resultados EASG para Bolivia, 2006–09
(en millones de dólares de EE.UU.)

Categorías EASG	Presupuesto ejecutado (en millones de dólares de EE.UU.)			
	2006	2007	2008	2009
H. Investigación y desarrollo	27	10	6	4
I. Escuelas agrícolas	10	7	10	10
J. Servicios de inspección	23	8	6	5
K. Infraestructura	26	44	39	41
L. Comercialización	0	4	2	2
M. Almacenamiento público	0	0	0	10
N. Misceláneos	0	0	0	0
Total EASG	87	73	62	72

Fuente: Elaboración de Grade.

Universidad Técnica de Oruro y la Universidad Mayor San Francisco Xavier, en tanto constituyen instituciones de entrenamiento y formación de profesionales en el ámbito agrícola.

Los servicios de inspección, por su parte, abarcan los de vigilancia e inocuidad de alimentos, a cargo de Senasag, así como las campañas de erradicación de plagas (mosca de la fruta, fiebre aftosa, entre otras).

En cuanto a los apoyos en infraestructura, los programas incluidos son, principalmente, los de riego, los de canalización de ríos, los defensivos, y los de infraestructura agropecuaria. Estos proyectos son implementados sobre todo por las prefecturas y el FPS. Entre los apoyos a Comercialización se destacan los proyectos de promoción de ferias y mercadeo, a través del MDRyT, las prefecturas, la Secretaría Ejecutiva – PL 480 y el FPS. Por último, los apoyos en Almacenamiento se restringen, en su gran mayoría, a la construcción de centros de acopio y almacenamiento público. Son financiados, sobre todo, con recursos de Emapa, prefecturas y el FPS. Las estimaciones de EASG se reportan en el cuadro 2.8.

En el contexto de la evaluación de políticas los EASG permiten identificar la estructura de apoyos provistos a los productores de manera colectiva. Los resultados de la clasificación para Bolivia (véase el cuadro 2.8) muestran que los rubros más importantes (en promedio durante el período analizado) son: infraestructura (51%),²¹ investigación y desarrollo (16%), servicios de inspección

²¹ Financiado principalmente por las prefecturas y el FPS.

CUADRO 2.9 Resultados EAT para Bolivia, 2006–09*(en millones de dólares de EE.UU.)*

Resumen de apoyos agropecuarios		Presupuesto ejecutado			
		2006	2007	2008	2009
EAP	APM	188	225	248	459
	Apoyos directos	137	65	37	41
	EAP total	326	290	285	500
EASG		87	73	62	72
EAT		413	363	347	572

Fuente: Elaboración de Grade.

(14%) y escuelas agrícolas (13%). Cabe resaltar la reducción del gasto en investigación y desarrollo y en servicios de inspección²² durante el período analizado.

Apoyo al consumidor (EAC)

Este indicador busca reflejar el valor monetario anual de las transferencias brutas a consumidores de bienes agrícolas, evaluadas en el nivel finca, que surgen de políticas de apoyo a la agricultura, al margen de su naturaleza, objetivos o impactos. En caso de que resulte negativo, el EAC mide la carga (impuesto implícito) sobre los consumidores primarios (véase el gráfico 2.5). La composición del APM sugiere que esta carga está concentrada fuertemente en el consumo de soya y papa, debido a que esos productos definen el valor del APM casi por completo (así, el diferencial de precios adicional apoya a los productores locales y es pagado por los consumidores primarios).²³

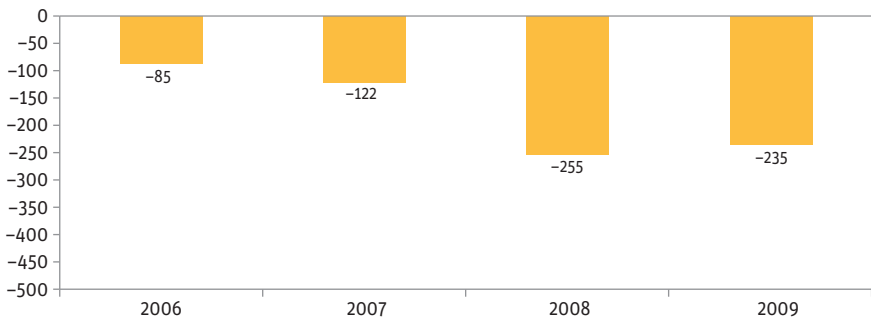
Estimado de apoyo total (EAT)

El EAT representa el valor monetario anual de todas las transferencias que surgen de políticas de apoyo a la agricultura, sin discriminación de sus

²² El gasto en servicios de inspección registró un nivel importante de US\$23 millones en 2006 gracias a proyectos especiales de la Prefectura de Santa Cruz y a la mayor ejecución presupuestaria del Senasag.

²³ Los mismos argumentos provistos para explicar las brechas de precios por el lado del productor (fallas de mercado y no políticas arancelarias) inciden también sobre la magnitud del EAC.

GRÁFICO 2.5 Estimado nacional de apoyo al consumidor, 2006–09
(en millones de dólares de EE.UU.)



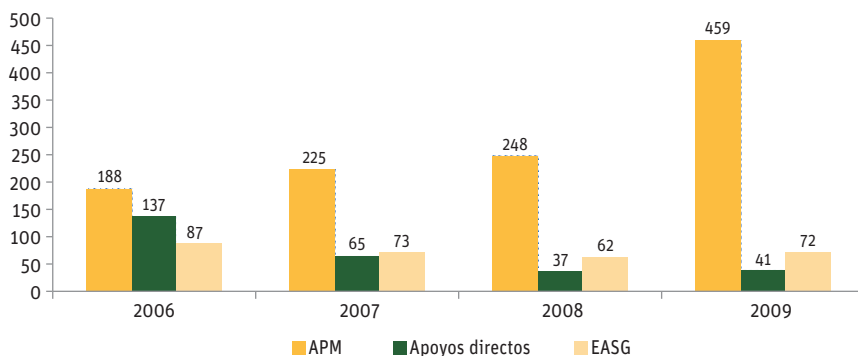
Fuente: Elaboración de Grade.

objetivos o impactos sobre la producción, ingreso o consumo de productos agropecuarios. El monto total de los apoyos brindados en 2009 (superior a los US\$500 millones) representa casi el 3,3% del PIB agrario. La estructura de los apoyos totales agropecuarios de Bolivia para el período 2006–09 (que se muestra en el cuadro 2.9) se compone de los apoyos al productor (EAP) —que a su vez incluyen los apoyos vía precios (APM) y las transferencias directas a los productores— y de los apoyos en servicios generales (EASG). Como se puede observar, la evolución de los apoyos totales ha presentado importantes fluctuaciones, que se explican por la evolución del APM. Así, se aprecia un alto APM en 2009, impulsado, principalmente, por el aumento de dicho indicador para el caso de la soya.

Como se advierte en el gráfico 2.6, la tendencia ha sido hacia la reducción de los apoyos directos y un nivel de apoyos en servicios generales relativamente constante. La reducción de los apoyos directos entre 2006 y 2007 obedece a que en este período dejaron de funcionar algunos programas importantes (el Proyecto de manejo de suelo sostenible, financiado con recursos de la Prefectura de Tarija, y el Programa de desarrollo alternativo y sustitución de la hoja de coca, solventado por el MDRyT), destinados, sobre todo, a la categoría de servicios en predio.

Si bien entre 2007 y 2009 otras instituciones y programas destinaron mayores recursos al apoyo basado en el uso de insumos, este aumento fue inferior a la reducción de apoyos (durante el mismo período) por parte del MDRyT y las prefecturas (especialmente de Tarija y Santa Cruz). En consecuencia, los apoyos directos se vieron disminuidos: de casi US\$140 millones en 2006 pasaron a cerca de US\$40 millones en 2009. A pesar de

GRÁFICO 2.6 Evolución de los apoyos totales, por categorías, 2006–09
(en millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Elaboración de Grade.

esta reducción en el gasto en apoyos directos a los agricultores por parte del gobierno boliviano, no se observa como contrapartida una reestructuración del gasto hacia los apoyos en servicios generales (bienes públicos no apropiables individualmente). La estimación muestra que entre 2006 y 2009 los recursos destinados a este tipo de apoyos han mantenido un nivel más o menos constante, con un apoyo promedio anual de US\$74 millones.

Las implicancias de política de los estimados de apoyos agropecuarios

Competitividad y crecimiento de la productividad

Tanto Bolivia como otros países de la Región Andina presentan bajos niveles de productividad agropecuaria. Esto se manifiesta en rendimientos limitados y alta variabilidad de los cultivos en las distintas regiones de estos países. En Bolivia, los factores que explican la escasa productividad abarcan la poca calificación de la mano de obra, los exiguos niveles de inversión (en transferencia tecnológica, en infraestructura en riego y vial), las limitantes estructurales como el minifundio, los factores climáticos adversos, la reducida fertilidad del suelo, el inadecuado acceso a la tierra y las dificultades para obtener un crédito rural (FAO, 2009).

¿De qué manera se relaciona esto con el análisis de apoyos? Como se puede advertir en la lectura de este texto, los apoyos agropecuarios en Bolivia se concentran, sobre todo, en los instrumentos de mercado, es decir, en políticas

de frontera que generan un precio mayor para los productores, que es asumido por los consumidores primarios. Para el período de análisis, estos apoyos significan, en promedio, el 65% del total, un porcentaje relativamente alto en comparación con economías más desarrolladas como las de los países de la OCDE o incluso algunos de la región como Chile y Brasil. Este indicador ha aumentado de manera considerable su participación: mientras en 2006 representaba el 46%, en 2009 llegaba al 80%. Esta evolución merece atención, ya que este tipo de apoyos tiende a generar ineficiencias (los recursos permanecen en el sector por el efecto artificial que produce la política de precios) que en el mediano y largo plazos podrían actuar en detrimento de la innovación y de la mejora en productividad que los entornos más competitivos promueven.

Por otra parte, los apoyos basados en el uso de insumos representan, en promedio, el 18% del total. Estos apoyos pueden corregir ineficiencias en los mercados de fertilizantes y químicos, pero al mismo tiempo generan distorsiones sobre las decisiones de producción. Debido a que las transferencias fiscales se enfocan primordialmente en este tipo de apoyos, sería útil conocer en qué medida estas políticas corrigen las ineficiencias de los mercados de factores y en qué medida provocan ineficiencias sobre la producción.

Finalmente, los apoyos basados en servicios generales son los que tienen mayor probabilidad de mejorar los niveles de productividad agropecuaria, a través de la provisión de bienes públicos capaces de corregir fallas de mercado vigentes. Los altos costos de transporte y la carencia de tecnologías apropiadas son algunas de las deficiencias que se pueden reparar. En Bolivia, los apoyos en servicios generales representan el 19% de los apoyos totales (alrededor de US\$70 millones anuales). Si bien durante el período de análisis el apoyo en estos rubros se ha mantenido relativamente estable, es necesaria una mayor inversión en bienes públicos por parte del Estado para incrementar la competitividad del sector.

Liberalización comercial

Como se mencionó anteriormente, los resultados del análisis revelan que algunos productos agropecuarios reciben un fuerte apoyo vía precio, que se traduce en un precio al productor mayor al de referencia internacional. Esto es especialmente notorio en el caso de la soya y la papa. Asimismo, existen otros elementos extra arancelarios que pueden haber afectado los precios individuales y, por lo tanto, el indicador APM. Entre ellos se encuentran la estructura de mercado, las preferencias de la dieta local y factores coyunturales.

El análisis realizado sugiere que en ciertos productos, sobre todo en aquellos con escaso nivel de comercialización, la política de frontera no resulta una herramienta eficiente de apoyo, pues tiene un impacto reducido sobre el diferencial de precios. En Bolivia esto sucede con productos pecuarios como porcinos, aves o bovinos. Resulta entonces pertinente revisar la eficacia de este tipo de medidas para cada actividad y discutir sobre las alternativas existentes para alcanzar los objetivos de política planteados (por ejemplo, la protección de poblaciones vulnerables ante la apertura comercial).

Seguridad alimentaria y pobreza rural

En Bolivia, la disponibilidad interna de alimentos sufre un riesgo permanente: en la última década (con excepción de la soya y el arroz en la zona oriental) ni la superficie cultivada ni los rendimientos tuvieron un incremento significativo. Por ejemplo, el país enfrenta un déficit notable en la producción de cereales y debe importar el 85% del trigo que consume la población aunque se trata de un alimento esencial en la canasta básica de alimentos interna. A esto se suman las sequías y las inundaciones, que restringen la disponibilidad de los alimentos, y constituyen uno de los principales obstáculos para alcanzar la seguridad alimentaria. Con respecto a la situación nutricional de la población boliviana, los indicadores están por debajo del promedio latinoamericano y tanto los niveles de pobreza como los distintos indicadores de desnutrición son elevados.²⁴

Si bien son importantes, las políticas implementadas en Bolivia para lograr la seguridad alimentaria y mitigar la pobreza rural no han conseguido aún una sistematización capaz de desvelar la magnitud y la concentración de esfuerzos en términos presupuestarios y geográficos. La metodología de la OCDE brinda una oportunidad única para alcanzar la cuantificación de estas políticas de apoyo, y ofrece, incluso, la posibilidad de incorporar etiquetas o clasificaciones adicionales que permitan identificar políticas relacionadas con objetivos específicos en esta área.

En cambio, en el área de los apoyos vía precios, el EAC generado por la metodología de la OCDE ya puede ser utilizado para analizar la problemática de la seguridad alimentaria. Este indicador cuantifica las transferencias a los consumidores, a través de los subsidios al consumo y de los impuestos implícitos sobre los consumidores mediante precios más elevados de los

²⁴ Según los datos extraídos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2003 que forma parte del documento “Marco nacional de prioridades para la asistencia técnica de la FAO (2010–14)”, en FAO (2009).

productos agropecuarios. El “impuesto” al consumidor primario va hacia el productor en forma de retornos más altos sobre los bienes nacionales. El EAC, entonces, muestra de manera general el impacto que tiene el conjunto de políticas de apoyo a la agricultura sobre los consumidores primarios de estos bienes. En el caso boliviano, el EAC obtenido alcanza la cifra de US\$174 millones anuales en promedio. Los productos que implican una mayor carga para los consumidores son la papa y en menor medida la soya. Al examinar la composición de la canasta básica de consumo es posible inferir el grado de afectación que tienen las familias de menores ingresos a causa de este impuesto.

Sostenibilidad ambiental y cambio climático

El sector agropecuario presenta una importante vulnerabilidad ante el cambio climático, sobre todo por el alto nivel de pobreza de muchos productores y la estrecha dependencia de la actividad respecto de los ciclos naturales. Esta situación sugiere la necesidad de una mayor atención para el sector rural por parte del Estado con el objetivo de mitigar los efectos de este proceso y generar estrategias para la adaptación de los actores a las nuevas circunstancias.

Los efectos del cambio climático pueden reducirse si el Estado plantea un proceso serio de prevención basado en la investigación y el desarrollo de las cadenas de producción. El apoyo directo a los productores con políticas de preservación o el mantenimiento del uso de suelo como principio de administración de los recursos naturales también son factores que incrementan el apoyo directo a las actividades productivas. El marco de los EAP podría ser útil para estos fines, en especial porque permite cuantificar el esfuerzo que realiza el Estado para lograr objetivos ambientales en el contexto de cambio climático. Los resultados obtenidos en este estudio no son suficientes para analizar esta problemática, sin embargo es posible ampliar las estimaciones a fin de generar nuevos indicadores que identifiquen la importancia que se les da a las políticas “verdes” que contribuyen a la sostenibilidad ambiental del territorio y a las medidas de adaptación y mitigación ante el cambio climático.

Además, la metodología de los EAP abre la posibilidad de estudiar las relaciones existentes entre los apoyos sectoriales a productos específicos y las emisiones de gases de efecto invernadero (EGEI) que generan estas actividades. Este análisis, que requiere información complementaria sobre la emisión de GEI, es compatible con la metodología utilizada para medir apoyos, e incluso podría ser ampliado con la adición de nuevas etiquetas o categorías que identifiquen aquellas políticas de mitigación y adaptación ante el cambio climático.

Conclusiones y recomendaciones

Entre 2006 y 2009, las transferencias al sector agropecuario boliviano alcanzaron una cifra promedio de US\$424 millones anuales. Este monto representa aproximadamente el 21% del valor agregado bruto (VAB) del sector agropecuario, y expresa un respaldo moderado al sector tanto en términos absolutos como relativos.

Los apoyos vía precios acumularon una media del 63% del total de apoyos provistos. Esta participación es alta, aunque levemente inferior a la que se observa en otros países de la región como Colombia, Ecuador o Perú. Tal como lo corroboran las estimaciones de apoyos agropecuarios en otros países, la metodología de estimación de APM es más apropiada cuando se analizan los productos más transables y con la mayor transmisión posible entre precios internos y foráneos. En el caso de Bolivia, la soya y la papa determinaron la magnitud y la dirección final en la estimación de los APM, aunque las trayectorias en cada uno de sus mercados estuvieron influenciadas por distorsiones que impidieron a los mecanismos de protección comercial (aranceles y/o subsidios) generar el efecto esperado sobre la evolución del indicador.

La amplia participación del APM influyó de forma negativa sobre los apoyos a los consumidores. Durante el período 2006–09, el EAC mostró una carga (impuesto implícito) sobre los consumidores primarios de entre US\$85 millones y US\$255 millones al año. Esto indica que los altos precios pagados a los productores locales superaron de manera considerable el beneficio derivado de los subsidios al consumo.

En cuanto a los apoyos vía transferencias fiscales, las tendencias han sido la reducción de los apoyos directos y la constitución de un nivel de apoyos en servicios generales relativamente constante. Los resultados muestran que los apoyos directos estuvieron concentrados sobre todo en aquellos basados en el uso de insumos, ya que no se han reportado apoyos basados en la producción corriente.

La disminución de los apoyos directos que se observa entre 2006 y 2007 obedece a que en este período dejaron de funcionar algunos programas importantes de apoyo al sector, especialmente destinados a la categoría de servicios en predio. A pesar de que otras instituciones y programas destinaron mayores recursos al apoyo basado en el uso de insumos, este aumento fue muy inferior a la reducción de apoyos implementada por el MDRyT y las prefecturas (especialmente las de Tarija y Santa Cruz). Como resultado general puede destacarse que entre 2006 y 2009 los apoyos directos bajaron de manera

considerable al pasar de casi US\$140 millones en 2006 a aproximadamente US\$40 millones en 2009.

A pesar de esta reducción en los apoyos directos a los agricultores, no se observa una reestructuración del gasto hacia los apoyos en servicios generales. La estimación muestra que los recursos destinados a este tipo de apoyos han mantenido un nivel relativamente constante entre 2006 y 2009, con un apoyo promedio de US\$74 millones. Durante el período de análisis, el principal componente de los apoyos en servicios generales fue el de infraestructura (representó en promedio el 50% del total), mientras que los rubros servicios de inspección, investigación y desarrollo y escuelas agrícolas alcanzaron alrededor del 14% cada uno.

La provisión de bienes y servicios por parte del Estado constituye un punto crítico para el desarrollo del sector. En este sentido, se puede resaltar que en las últimas dos décadas el apoyo público a favor del sector agropecuario ha sufrido algunos cambios. Por ejemplo, la investigación y la extensión han atravesado una transformación institucional en la que el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA) dio paso al Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA), que promueve el desarrollo de diversos programas de investigación y extensión, con recursos del sector privado y del público, por medio de fundaciones regionales (Altiplano, Valles y Trópico húmedo). En este marco, el INIAF, creado en 2008, busca aumentar los rendimientos de los principales cultivos ligados a la seguridad alimentaria a través de la generación, la recuperación y la difusión de tecnologías a fin de lograr una mayor cantidad y una mejor calidad de productos agropecuarios presentes en los mercados nacionales.

Asimismo, la acción del Estado es trascendental en la titulación de tierras, una tarea que se encuentra a cargo del INRA. En octubre de 2013 se promulgó la Ley 429 de Ampliación del saneamiento de tierras, vigente hasta 2017. Los cambios en la función económica y social de las tierras en Bolivia han generado incertidumbre entre los productores, sobre todo en el Oriente, donde los agricultores, pequeños, medianos y grandes, siembran, pero sin realizar inversiones adicionales y necesarias para garantizar un buen acopio y la posterior distribución de los alimentos. Este hecho, junto al proceso de reversión de tierras privadas al Estado que se ha producido en los últimos cinco años, ha limitado el crecimiento del sector.

Finalmente, y en función de la información que es preciso generar para el análisis, resulta conveniente impulsar la centralización de las estadísticas agropecuarias en las instituciones relevantes del sector (MDRyT, INE, etc.). En especial, sería deseable fortalecer las estimaciones de valor bruto de la

producción, precios al productor,²⁵ producción, exportaciones e importaciones por subpartidas arancelarias de modo que el proceso de estimación de APM dependa de datos consistentes y verificables por parte de los usuarios y los expertos nacionales. En cuanto a la información vinculada con el presupuesto, si bien es posible contar con una base más o menos extensa en términos de observaciones y un nivel de agregación bastante específico, se plantean dos sugerencias: i) integrar una base presupuestaria que sistematice el conjunto de partidas de ejecución del gobierno en general e incluya no sólo la ejecución de inversiones sino también la de gastos de otra naturaleza, y ii) llevar esta información al dominio público para contribuir a la transparencia y a la provisión de fuentes de investigación.

²⁵ Cabe resaltar que para el caso de la estimación de apoyos en Bolivia, la inexistencia de series de precios al productor directamente reportadas por instituciones bolivianas condujo a utilizar la serie de precios al productor de FAOSTAT (lo cual podría implicar una menor robustez en las estimaciones de apoyos).

Referencias

- AIPE (Asociación de Instituciones de Promoción y Educación). 2011. Política comercial agrícola y su relación con la economía y alimentación de la familia indígena originaria campesina. La Paz: AIPE.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2009. *Marco nacional de prioridades para la asistencia técnica de la FAO (2010–2014)*. Roma: FAO.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 2008. *Bolivia: Informe Anual 2007. La contribución del IICA al desarrollo de la agricultura y las comunidades rurales*. La Paz: IICA.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) . 2012. *Reporte de estadísticas 2010–2011*. La Paz: INE. Disponible en línea en www.ine.gob.bo.
- INE y Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. 2008. *ENA (Encuesta Nacional Agropecuaria)*. La Paz: INE y Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.
- Loza, G. 2003. *Políticas y estrategias de comercio exterior agropecuario*.
- UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas). 2011. *Dossier de estadísticas*. La Paz: UDAPE. Disponible en www.udape.gov.bo.

ANEXO 2.1 Precios de referencia y criterios de selección

Producto	Carácter comercial	Fuente	Precio de referencia	Criterio general de selección
Soya	Exportador neto	INE	Precio FOB Bolivia (1201009000)	Para el caso de productos establemente exportables, la OCDE indica emplear precios FOB nacionales como referencia. Se seleccionó la partida más representativa en términos de volumen.
Papa	Bajo comercio/poco transable	FAO	Precio al productor EE.UU.	La inexistencia de una posición comercial definitiva descarta la posibilidad de emplear precios FOB o CIF como referencia. En ese sentido, el precio al productor en EE.UU. (ajustado) representó un dato apropiado, sobre todo en términos de comparación internacional para la estimación (antecedente OCDE).
Maíz	Exportador débil	FAO	Precio FOB <i>Up River</i> (Argentina)	La inexistencia de una posición comercial definitiva descarta la posibilidad de emplear precios FOB o CIF como referencia. Como segundo mejor, se plantea la posibilidad “precios frontera de países cercanos”. La representatividad de Argentina en la oferta de maíz constituyó aquí un elemento de juicio importante.
Arroz	Importador neto	INE	Precio CIF Bolivia (1006300000)	Para el caso de productos establemente importables, la OCDE indica emplear precios CIF nacionales como referencia. Se seleccionó la partida más representativa en términos de volumen.
Azúcar	Exportador neto	INE	Precio FOB Bolivia (1212991000)	Para el caso de productos establemente exportables, la OCDE indica emplear precios FOB nacionales como referencia. Se seleccionó la partida más representativa en términos de volumen.

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 2.1 Precios de referencia y criterios de selección (continuación)

Producto	Carácter comercial	Fuente	Precio de referencia	Criterio general de selección
Bovino	Bajo comercio/ poco transable	OCDE	Precio al productor en Chile (animal en carcasa)	La inexistencia de una posición comercial definitiva descarta la posibilidad de emplear precios FOB o CIF como referencia. Como segundo mejor, se plantea la posibilidad “precios frontera de países cercanos”. Aquí influyó la reciente actualización de las series de EAP para el caso chileno, un elemento importante tanto en términos de comparación internacional como en la posibilidad de controlar por posibles distorsiones internas adicionales en el mercado de referencia.
Porcino	Bajo comercio/ poco transable	OCDE	Precio al productor EE.UU, menos subsidios unitarios a la exportación	La inexistencia de una posición comercial definitiva descarta la posibilidad de emplear precios FOB o CIF como referencia. Al igual que en el caso de la papa, el precio al productor en EE.UU. (ajustado) representó un dato apropiado, básicamente en términos de enfatizar la comparación internacional para la estimación (antecedente OCDE), además de la posibilidad de ajustes complementarios sobre dicho precio.
Ave	Bajo comercio/ poco transable	OCDE	Precio al productor en Brasil (animal en carcasa)	La inexistencia de una posición comercial definitiva descarta la posibilidad de emplear precios FOB o CIF como referencia. Como segundo mejor, se plantea la posibilidad “precios frontera de países cercanos”. Aquí influyó la reciente actualización de las series de EAP para el caso brasileño, un elemento importante tanto en términos de comparación internacional como en la posibilidad de controlar por posibles distorsiones internas adicionales en el mercado de referencia.

Fuente: Elaboración de Grade.

ANEXO 2.2 Resumen de ajustes de comparabilidad por producto

Producto	Ajuste de comparación
Soya	Al precio de referencia se le descontó un costo de procesamiento (costo promedio de procesar el producto interno para exportación. Fuente: Fundación Milenio) y se le agregó uno de transporte (costo promedio de zona de producción a frontera. Fuente: Fundación Milenio).
Papa	En este caso se le aplicó al precio de referencia un costo de transporte y de procesamiento estándar. En el primer caso, con la aproximación del diferencial de precios CIF-FOB del producto de origen en EE.UU. y en el segundo con un supuesto del 10% de diferencia entre la producción local y la foránea.
Maíz	Varietad local y de frontera comparables. Se le aplicó un costo de transporte aproximado del 6% del FOB <i>Up River</i> .
Arroz	Al precio de referencia se le aplicó un ajuste de peso (pilado a cáscara) y procesamiento. El supuesto acerca de la equivalencia de distancias frontera-mercado y mercado-predio convierte en cero el costo de transporte aplicado (sólo aplica para el caso de precios de referencia CIF).
Azúcar	Precio al productor convertido mediante coeficiente azúcar en caña/comercial. Al precio de referencia se le agregó un costo de transporte estándar.
Bovino	Precio al productor convertido mediante coeficiente peso vivo/carcasa. Al precio de referencia se le agregó un costo de transporte estándar.
Porcino	Precio al productor convertido mediante coeficiente peso vivo/carcasa. Al precio de referencia se le restaron los subsidios unitarios a la exportación y se le agregó un costo de transporte estándar.
Ave	Precio al productor convertido mediante coeficiente peso vivo/carcasa. Al precio de referencia se le agregó un costo de transporte estándar.

Fuente: Elaboración de Grade.

Apoyos al sector agropecuario en Colombia

La importancia del sector agropecuario en Colombia

LA ECONOMÍA COLOMBIANA HA EVIDENCIADO UN RITMO DE CRECIMIENTO sostenido, con tasas anuales del 3,6%,¹ en promedio, durante las últimas tres décadas. Más recientemente, en el período 2001–12, el desempeño económico del país registró una tasa de crecimiento anual promedio del 4,5%, mientras que durante el período específico en estudio (2006–09) la cifra alcanzó el 4%. En ese lapso, la media de participación del sector agropecuario fue del 8%² y su tasa de crecimiento anual promedio marcó el 0,9%.³

Si bien la contribución del sector agropecuario al crecimiento económico registrado en la última década no ha sido tan trascendente como la de otros sectores, su importancia en la economía colombiana se hace notar claramente debido a su impacto en el mercado laboral. Al respecto, el último informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indica que la población campesina del país representa al 32% de

¹ Los cálculos que aparecen en este capítulo se basan en estadísticas de cuentas nacionales del Banco de la República de Colombia.

² El sector agropecuario es el quinto más grande en la economía colombiana (luego de servicios, manufactura, comercio y transporte) y la importancia relativa de los subsectores agrícola y pecuario es del 55% y el 39% respectivamente (el remanente de 6% corresponde a silvicultura, extracción de madera y pesca).

³ Durante este período, el subsector agrícola se contrajo un 0,1%, mientras que el subsector pecuario creció un 2,1%

la población total, y casi el 65% de los hogares de las áreas rurales está ocupado en actividades agropecuarias⁴. Asimismo, la pobreza en estas zonas alcanza a más de la mitad de la población (entre 2002 y 2010 la pobreza rural se redujo del 60,9% al 50,3%)⁵, con lo cual el desempeño de la actividad agrícola resulta fundamental en la determinación de los ingresos y de las condiciones de vida de los ciudadanos colombianos más vulnerables (PNUD, 2011).

Por otra parte, el sector agropecuario ha participado del proceso de liberalización comercial de Colombia que se inició en 2004 y promueve un mayor desarrollo de la producción con destino a mercados extranjeros. En el período de análisis de apoyos al sector agropecuario (2006–09), el comercio representó, en promedio, el 36,9% del producto interno bruto (PIB) nacional y la participación del sector agropecuario sobre el valor total de las exportaciones alcanzó una media del 19% del valor exportado total (véase el cuadro 3.1).⁶ Además, el valor de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales creció a una tasa promedio anual del 7% (aunque el volumen exportado se mantuvo estable). Cabe resaltar que en 2012 la participación del sector agropecuario en las exportaciones nacionales cayó al 11%, una cifra similar a la que marca la participación del sector dentro de las importaciones nacionales.

⁴ Esta participación se ha mantenido constante desde 2006 (MinMinas, 2006–09). A pesar de que en los últimos años se constató una reorganización de las propiedades rurales debido a la migración provocada por la ocupación de tierras a través de medios violentos (Pesquera y Rodríguez, 2009), también se registró un aumento de la producción y del empleo rural en las áreas cultivadas, en gran medida como consecuencia de que la frontera agraria se expandió aproximadamente un 28% entre 2000 y 2011 (MADR, 2011).

⁵ El cálculo de la tasa de pobreza moderada por ingresos en Colombia es similar al de otros países de la región. Se basa en los datos sobre los hábitos de consumo de la población local que provee el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Con la información que brinda la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006–07 del DANE se establecieron los valores de la línea de pobreza y pobreza extrema, con los cuales se determina si un hogar es pobre.

⁶ Los productos agrícolas exportables más representativos son el café, el azúcar y el banano, todos ellos con una amplia tradición exportadora en Colombia. Otros, como la papa, presentan exportaciones bastante más reducidas, aunque regulares, gracias al comercio con países vecinos. Entre los productos exportados más representativos del sector pecuario en el período 2006–09 se encuentran la carne y la leche bovinas. Las ventas de aves se restringen, esencialmente, al mercado venezolano (que en 2009 concentró el 86% de las exportaciones totales del producto) y dependen de las condiciones de este comercio, por lo tanto tienen el carácter de esporádicas (véase el cuadro 3.2).

CUADRO 3.1 Indicadores de comercio agropecuario, 2006–12

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Comercio exterior							
Comercio (en porcentaje del PIB)	39	37	38	34	34	39	37
Exportaciones (en millones de dólares de EE.UU. FOB)	24.391	29.991	37.626	32.846	39.713	56.915	60.274
Importaciones (en millones de dólares de EE.UU. FOB)	24.534	30.816	37.155	31.181	38.154	51.556	56.092
Balanza comercial (en millones de dólares de EE.UU. FOB)	(143)	(824)	470	1.665	1.559	5.358	4.181
Valor de las exportaciones agropecuarias							
(en millones de dólares de EE.UU. FOB)	4.922	5.858	6.693	5.971	5.757	7.059	6.629
Participación sobre el valor exportado	20%	20%	18%	18%	14%	12%	11%
Valor de las importaciones agropecuarias							
(en millones de dólares de EE.UU. CIF)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5.720	6.395
Participación sobre el valor importado	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	10%	11%

Fuente: DANE.

Nota: El sector agropecuario ha sido definido según el grupo de productos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a partir de la desagregación CUCI Rev. 3.

n.d. = no se dispone de datos.

Diagnóstico del sector agropecuario colombiano

Retos principales

Balcázar y Rodríguez (2013) identifican una serie de desafíos que afronta el sector agropecuario en Colombia. A continuación se agrupan y resumen dichos retos:

- **Informalidad e ilegalidad en la tenencia de la tierra:** el 44% de los predios rurales colombianos es informal, es decir, no tiene título de

CUADRO 3.2 Exportaciones e importaciones agropecuarias*(en millones de dólares de EE.UU, FOB y CIF respectivamente)*

	Exportaciones										Importaciones	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2011	2012	2011	2012	
Alimentos y animales vivos	3.636	4.208	4.921	4.598	4.253	5.362	4.891	4.123	4.825			
Animales vivos	201	126	26	18	22	44	354	13	11			
Azúcares	569	494	398	626	674	878	771	175	252			
Café, té y cacao	1.695	1.964	2.201	1.868	2.237	3.032	2.289	295	292			
Carne	77	341	764	597	15	30	48	117	155			
Cereales	95	111	138	110	108	97	112	1.797	1.952			
Legumbres y frutas	654	769	851	968	860	942	942	480	547			
Pescado e invertebrados	165	188	240	207	179	188	200	292	343			
Pienso para animales	15	20	25	25	23	26	34	614	778			
Lácteos y huevos	58	57	113	32	12	5	6	49	119			
Productos preparados	107	138	165	147	123	118	135	291	377			
Bebidas y tabacos	94	105	94	70	53	64	70	160	244			
Materiales crudos no comestibles	1.065	1.284	1.294	1.123	1.315	1.343	1.386	612	603			
Aceites, grasas y ceras	127	261	384	179	136	290	281	826	724			

Fuente: DANE.

propiedad registrado. Además, Colombia tiene cerca de 12 millones de hectáreas de baldíos, muchos de los cuales se encuentran ocupados sin adjudicación formal. Con respecto a la ilegalidad, la violencia generada por la guerrilla, los paramilitares y el narcotráfico ocasionó el abandono y el despojo de tierras. De acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR, 2010), se estima un total de 358.937 predios abandonados y despojados de 312.000 hogares. Asimismo, según la tercera encuesta de la Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado, cerca de 352.000 hogares abandonaron sus predios o fueron despojados de ellos entre 1980 y 2010. La encuesta revela que el área dejada por los desplazados suma cerca de 6,6 millones de hectáreas: el 82,9% de esas tierras fue abandonado; el 1,8%, entregado a terceros sin compensación, y el 7,6% fue vendido aparentemente bajo presión. En este sentido, la informalidad y la ilegalidad imponen altos costos de transacción en los mercados de compra y arrendamientos y generan incentivos que favorecen la conducta especulativa y la concentración improductiva de la tierra a expensas del uso eficiente de la propiedad rural.

- **Concentración improductiva de la tenencia de tierra:** los índices de concentración de la tierra en Colombia figuran entre los más altos del mundo.⁷ Según datos del Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia de 2011 (IGAC, 2012), el 69,7% de los predios (cada uno con menos de 5 hectáreas) poseía apenas el 6% de la tierra, mientras que los predios con más de 200 hectáreas constituían sólo el 1% del total de predios pero concentraban el 43,1% de la tierra. El problema de eficiencia no viene asociado al tamaño de la propiedad en sí sino a la subutilización de las tierras: por lo general, los propietarios que poseen grandes extensiones no tienen incentivos para intensificar el uso o carecen del capital y las habilidades para utilizar la tierra más productivamente, mientras que, en el otro extremo, muchos productores, con capacidad y disposición productiva, carecen de acceso a la tierra para ponerla a producir.⁸

⁷ En el *ranking* internacional de concentración de la tierra, Colombia se ubica en la posición número 11 entre 93 países. Cabe resaltar que la región de América del Sur tiene el valor promedio más alto del índice Gini de tierras con 0,85, mientras que la media mundial es de 0,63.

⁸ Según explican Balcázar y Rodríguez (2013), la gran propiedad no constituye un problema de eficiencia en sí mismo si los mercados de tierra y los demás factores funcionan en forma adecuada y sin grandes distorsiones, ya que el tamaño óptimo de la unidad operativa agropecuaria depende sobre todo de la relación entre población y extensión del territorio, dada la disponibilidad de capital: territorios densamente poblados tienden a desarrollar estructuras operativas de tenencia con amplio predominio de fincas de tamaño reducido.

En Colombia, diferentes estudios plantean que la actividad ganadera extensiva ilustra este fenómeno, porque concentra suelos de forma extensiva con vocación para uso agrícola y limita las posibilidades para la pequeña y la mediana propiedad (PNUD, 2011). Por su lado, el Banco Mundial (2004) examinó la hipótesis que vincula la desigualdad en la tenencia con el uso insostenible de la tierra, especialmente asociado a ganadería, y encontró una correlación fuerte y positiva entre las dos variables. De acuerdo con el IGAC (2012), de los 34,8 millones de hectáreas que utiliza la ganadería, 9,7 millones no tienen vocación para esta actividad. Este patrón de uso revela problemas de subutilización de suelos con vocación agrícola o sobreutilización de suelos con riesgo ecológico en áreas forestales o de conservación.

En este sentido, Colombia debe solucionar la desactualización del catastro rural que experimenta y que facilita la persistencia de la concentración de la tenencia de la tierra. En general, la actualización y el ajuste del catastro enfrentan dificultades asociadas a la voluntad política de la administración y del concejo municipal relacionada con la presión de los propietarios y la baja capacidad de gestión de los municipios para buscar cofinanciación, además de las condiciones de orden público.

- **Conflictos en el uso de la tierra:** finalmente, el último grupo de retos se refiere a los conflictos en el uso del suelo (conflictos ambientales y problemas de subutilización y sobreexplotación de la tierra) que comprometen la eficiencia económica (véase el gráfico 1.1 en el capítulo 1) y la sostenibilidad ambiental. De acuerdo con el IGAC (2012), de los 114 millones de hectáreas de suelo con que cuenta Colombia, el 67,6% (77,1 millones de hectáreas) tiene un uso adecuado; el 13,1% (14,9 millones de hectáreas) se encuentra subutilizado; el 15,6% (17,8 millones de hectáreas) es sobreutilizado; el 0,2% constituye zona urbana (200.000 hectáreas) y en un 3,5% (3,9 millones de hectáreas) no se determinó el conflicto de uso. La vocación del suelo, su cobertura y su utilización actual muestran usos inadecuados del suelo entre agricultura, coberturas

Puesto que en esos territorios la mano de obra es el recurso abundante y la tierra es el recurso escaso, y si el mercado de crédito funciona sin mayores distorsiones, el tamaño óptimo es el que maximiza la productividad de la tierra (recurso escaso) antes que la productividad de la mano de obra (recurso abundante). Al contrario, en territorios con baja densidad demográfica, el tamaño óptimo es el que maximiza la productividad de la mano de obra (recurso escaso) antes que la productividad de la tierra, mediante sistemas de producción que incorporan insumos y máquinas que “ahorran” mano de obra y permiten poner en producción mayores cantidades de tierra (recurso abundante) por trabajador.

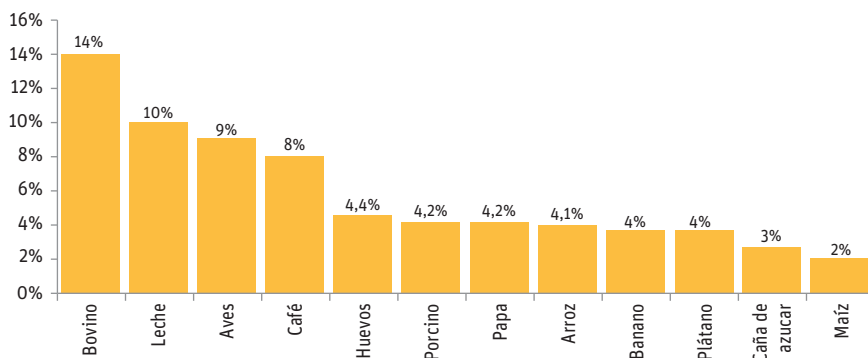
forestales y conservación. El área empleada en esas actividades está por debajo del uso potencial en 16,7 millones, 1,7 millón y 3,9 millones de hectáreas respectivamente. Mientras que la ganadería, las actividades agrosilvopastoriles y los otros usos (como zonas urbanas y espejos de agua) exceden el área utilizada en 19,7 millones, 1 millón y 1,5 millón de hectáreas, respectivamente.

Por otro lado, la explotación de recursos no renovables del subsuelo, la minería y los hidrocarburos está planteando una nueva conflictividad entre el desarrollo agrario y el desarrollo minero energético. En 2010 se otorgaron 5,8 millones de hectáreas a concesiones de exploración en gran parte de la frontera agrícola (MADR, 2010). Esto se debe al auge de la minería, que en una década entregó más de 7.000 títulos y tramitó más 17.000 solicitudes. Uno de los conflictos de uso más notable aparece en la agricultura y la ganadería. Se observa que la agricultura sólo aprovecha el 24 % de los 22 millones de hectáreas con vocación de uso agrícola. En contraste, de los 34,9 millones de hectáreas bajo uso en ganadería sólo el 44% tiene una vocación ganadera. El resto (19,7 millones de hectáreas) presenta conflictos de uso por subutilización de áreas agrícolas o sobreutilización con impacto ecológico. Asimismo, el suelo utilizado en actividades agrosilvopastoriles (5 millones de hectáreas) también supera en cerca de 1 millón de hectáreas (un 20%) la cantidad de suelo que debería ser utilizado de acuerdo con esta vocación de uso. Otro tipo de subutilización se presenta en la producción forestal. Según el Ministerio de Agricultura, el país tiene alrededor de 14 millones de hectáreas con vocación para explotaciones forestales comerciales. Sin embargo, hacia 2010 tenía plantaciones (para el reemplazo) de sólo 350.000 hectáreas (MADR, 2010). Para el PNUD (2011), en tanto, si se incluyeran las explotaciones comerciales y los bosques nativos al interior de la frontera agrícola, el uso forestal podría llegar a 7,5 millones de hectáreas. Pese a este potencial, el país enfrenta problemas de tala indiscriminada de bosques, de deforestación y en el manejo de cuencas hidrográficas.

Actividades y productos principales

El capítulo analiza los 12 productos agropecuarios con mayor importancia en función de su participación en el valor bruto de la producción (VBP) del sector. Ellos determinan el 69% del VBP total, por eso el comportamiento de esta canasta puede considerarse representativo del comportamiento del sector agropecuario colombiano agregado. Los productos seleccionados son

GRÁFICO 3.1 Estructura del VBP según la participación de los productos seleccionados, 2006–09



Fuente: Elaboración de Grade sobre la base de Evaluaciones Agropecuarias Municipales (MADR).

los siguientes: bovino, leche, aves, café, huevos, porcino, papa, arroz, banano, plátano, caña de azúcar y maíz (véanse el gráfico 3.1 y el recuadro 3.1).

Apoyos vía precios

El indicador de apoyo al precio de mercado (APM) recoge el efecto de las políticas que generan un diferencial entre el precio al productor local y el de referencia internacional, como medidas de frontera (aranceles, cuotas, etc.) o intervenciones directas (fijación de precios). Se presenta en esta sección una revisión de políticas con influencia potencial sobre el APM para el caso de Colombia y una estimación para el período 2006–09.

Con respecto a la política arancelaria de Colombia, el país aplica como mínimo el trato de nación más favorecida (NMF) al conjunto de sus socios comerciales. Todos los derechos arancelarios se establecen según su valor (*ad valorem*) pues no existen tasas estacionales.⁹ En los inicios de 2006, la media del tipo arancelario NMF para el sector agropecuario en Colombia se fijó en el 16,5%, hecho que convirtió al sector en el de protección arancelaria más alta en el país (alrededor de cinco puntos por encima de la media correspondiente

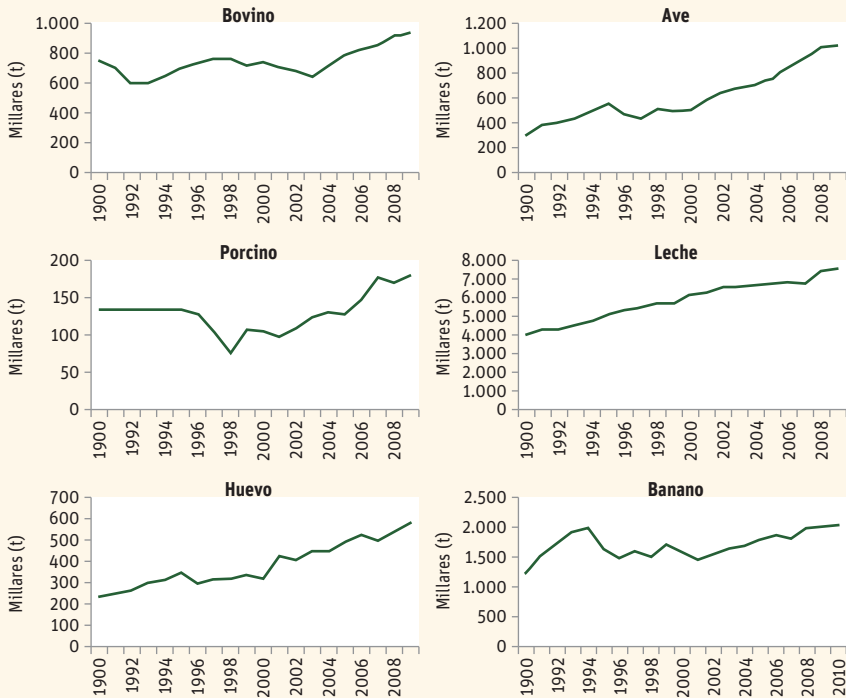
⁹ Desde 1990, el país utiliza el texto único de la Nomenclatura arancelaria común de los países andinos (Nandina).

RECUADRO 3.1 Evolución de la producción y el VBP de los productos seleccionados entre 2006 y 2009

Los productos pecuarios seleccionados tienen una participación conjunta que asciende al 40,8% del valor bruto de la producción (VBP) acumulado en el período 2007–09; mientras que los productos agrícolas representan el 27,8%. A continuación se presenta una breve descripción de la evolución de la producción de la canasta seleccionada.

El bovino es el sector con mayor participación dentro del valor bruto de la producción pecuaria y de la agropecuaria en general. Su producción ha seguido una tendencia creciente en los últimos años, con un aumento del 13% entre 2006 y 2009. A pesar de que las exportaciones de bovino también muestran una subida considerable en ese período, el destino de esa producción ha sido principalmente el mercado interno (el 90%). Asimismo, la producción de leche refleja una tendencia creciente: la demanda local permite cubrir en promedio el 98% de esta producción, mientras que cerca del 3% se exporta y el 1% se importa. La producción de carne de pollo, en tanto, ha presentado un alza acumulada del 20% (hasta 2008, esto permitió un incremento importante de

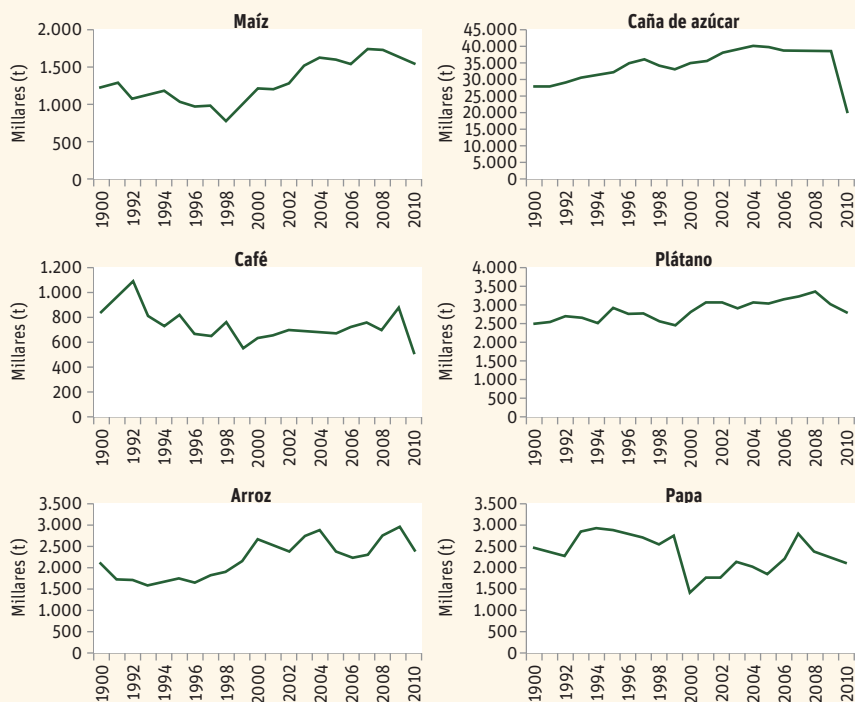
GRÁFICO 3.1.1 Evolución de la producción de los productos seleccionados 1990–2010 (en millares de toneladas)



(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 3.1 Evolución de la producción y el VBP de los productos seleccionados entre 2006 y 2009 (continuación)

GRÁFICO 3.1.1 Evolución de la producción de los productos seleccionados 1990–2010 (en millares de toneladas)



Fuente: Elaborado por Grade sobre la base de FAOSTAT.

las exportaciones, gracias al adecuado control y al manejo de medidas sanitarias en la producción, que facilitaron el cumplimiento de los estándares internacionales para los envíos del producto). En cuanto al huevo, la producción también ha seguido una senda de crecimiento: pasó de 525.000 toneladas a 586.000 toneladas, lo que implica casi un 10% de aumento. Por su parte, en los últimos años la producción de porcino muestra avances, con un incremento acumulado del 15% en el cuatrienio 2006–09. Las importaciones de este producto representan alrededor del 5% de la demanda nacional y provienen sobre todo de Canadá, Chile y Estados Unidos.

En cuanto a la producción agrícola, el producto que muestra un mayor peso en el VBP es el café. Este es, además, un cultivo con una importante tradición exportadora, que ha tenido un tratamiento especial por parte de las autoridades. La producción de café se ha contraído significativamente en las últimas dos décadas, pero en especial en los últimos

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 3.1 Evolución de la producción y el VBP de los productos seleccionados entre 2006 y 2009 (continuación)

años. Así, sólo entre 2006 y 2009 registró una caída del 35%, lo que llevó la producción de 2009 a menos de 500.000 toneladas. Este resultado ocurre a pesar de que el área sembrada no se ha alterado de manera notable en este cuatrienio. Los factores que explican estos hechos están relacionados con fenómenos climáticos, procesos de renovación y baja fertilización del cultivo.

Otros productos agrícolas de importancia son la papa, el arroz, el banano, la caña de azúcar y el maíz. El cultivo de papa tiene como principal destino el mercado local (consume el 99%), aunque desde 2007 la superficie dedicada al cultivo se redujo de 140.000 hectáreas a 128.000, y la producción también cayó. Por su parte, entre 2006 y 2009 el cultivo de arroz creció un 29%, hasta alcanzar en 2009 una producción de 2,5 millones de toneladas,^a con un incremento del área sembrada del 23%. La producción de banano, en tanto, ha mantenido una tendencia creciente: en 2009 superó los 2 millones de toneladas. El banano de exportación representa alrededor del 85% de la producción nacional, y el volumen exportado ha aumentado un 14%. Con respecto a la caña de azúcar, un tercio de su producción se vende en el exterior. En cuanto a la evolución de su producción, presentó fuertes variaciones. Así, en 2008 llegó a 2,3 millones de toneladas y en 2009, a 2,9 millones. Estos cambios se debieron a las afectaciones climáticas y al comportamiento de los precios internacionales. Por último, el maíz ha mostrado una subida importante en su producción, con un crecimiento del 7% entre 2006 y 2009. Mientras que, en el mismo período, el maíz amarillo tecnificado creció un 8%, el maíz blanco tecnificado lo hizo con una tasa del 21%. La demanda interna de ambas variedades de maíz se abastece, principalmente, de importaciones, que representan más del 81% de la demanda nacional.

^a Arroz mecanizado (paddy seco).

a productos no agropecuarios). Esta protección se aplicó principalmente a lácteos, productos de origen animal y cereales (véase el cuadro 3.3).

En 2008, el gobierno nacional estableció una rebaja en los aranceles para la importación de algunos fertilizantes, insecticidas y materias primas e ingredientes activos para la fabricación de plaguicidas (en especial urea y cloruro de potasio). El objetivo de esta medida fue generar una mayor competencia en el mercado de agroquímicos y contribuir a la reducción de los costos de producción.

En los últimos años los niveles de protección arancelaria efectiva al sector agropecuario decrecieron, en el contexto de nuevos acuerdos preferenciales de comercio (el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el acuerdo

CUADRO 3.3 Análisis del arancel NMF en enero de 2006
(en porcentaje)

Designación de los productos	NMF				
	Número de líneas	Promedio (en porcentaje)	Intervalo* (en porcentaje)	Coefficiente de variación (CV)	Arancel consolidado promedio (en porcentaje)
Productos agropecuarios	940	16,5	5-80	0,7	92,7
Animales y productos de origen animal	106	23,6	5-80	0,9	94,6
Productos lácteos	34	21,3	15-50	0,3	139,6
Café y té, cacao, azúcar, etc.	171	17,2	5-20	0,2	88,1
Flores cortadas, plantas	53	8,4	5-15	0,4	72,6
Frutas, legumbres y hortalizas	213	17,7	5-60	0,5	76,5
Cereales	36	20,8	5-80	1,1	134,8
Semillas oleaginosas, grasas y aceites	98	15,3	5-20	0,3	128
Bebidas y líquidos alcohólicos	52	18,8	5-20	0,2	97,1
Tabaco	12	16,7	10-20	0,3	70
Otros productos agropecuarios n.e.p.	165	10,1	5-70	0,9	84,1
Productos no agropecuarios (incluido el petróleo)	6.053	11,3	0-35	0,6	35,4
Productos no agropecuarios (excluido el petróleo)	6.024	11,3	0-35	0,6	35,4

Fuente: OMC.

n.e.p. = productos no especificados.

* La columna muestra los márgenes dentro de los cuales fluctúan las líneas arancelarias específicas al interior de cada grupo de productos.

comercial con la Unión Europea figuran entre los principales). A continuación se detallan algunas de las medidas de intervención que afectaron los mercados agropecuarios colombianos durante el período de análisis.

- **Sistema andino de franja de precios:** a partir de 1995, Colombia implementó el Sistema andino de franja de precios (SAFP), un mecanismo que busca estabilizar los costos de importación y los precios internos de un grupo seleccionado de productos agropecuarios. El instrumento consiste en fijar un nivel superior y uno inferior para los precios internacionales de cada producto importado (la franja) y aplicar derechos arancelarios adicionales en los casos en que el precio internacional caiga por debajo del nivel inferior de la franja, o rebajas arancelarias cuando el precio internacional exceda el límite superior. Desde 2006, Colombia utiliza el sistema con 13 productos agropecuarios: carne de cerdo, carne de pollo, leche entera, trigo, cebada, maíz amarillo, maíz blanco, arroz blanco, soya en grano, aceite de soya, aceite crudo de palma, azúcar cruda y azúcar blanca. Siete de estos productos forman parte de la canasta representativa seleccionada para la estimación de APM.
- **Precio mínimo de garantía del algodón:** establecido en 2005, consiste en una compensación en dinero equivalente a la diferencia entre el precio de mercado y el precio garantizado, con el fin de proteger los ingresos de los productores algodoneeros frente a variaciones adversas vinculadas con los precios internacionales o el tipo de cambio.
- **Incentivo al almacenamiento de arroz:** tiene como objetivo estimular el almacenamiento de los excedentes que usualmente se generan en la producción del segundo semestre en los Llanos Orientales.
- **Incentivo al almacenamiento y el transporte de maíz blanco:** debido a la sobreoferta de maíz blanco (por el incremento del área sembrada durante el segundo semestre de 2007), se otorgó un incentivo al almacenamiento, para mantener la estabilidad en los precios y regular el abastecimiento interno.
- **Incentivo al almacenamiento y el consumo de leche:** lo estableció el gobierno nacional en 2006 para estabilizar el mercado de leche cruda y evitar que los excedentes conllevaran restricciones de compra por parte de las industrias.
- **Garantía de compra a productores de café:** el Fondo nacional del café les ofrece a los productores un servicio de garantía de compra que se ejerce a través de un sistema articulado entre el Fondo, Almacafé y las cooperativas. Tiene como objetivo crear un piso para los precios del producto.

Estimación del APM

El proceso de estimación del APM se estructuró en cinco pasos: i) selección de productos por incluir, ii) selección de precios internos y de referencia internacional, iii) construcción de ajustes de comparabilidad, iv) cálculo del diferencial de precios de mercado (DPM) y el APM en el nivel producto, y v) agregación nacional del APM en términos anuales para el período 2006–09.

Como se mencionó antes, los productos seleccionados para el caso de Colombia fueron 12: café, maíz, papa, arroz, banano, plátano, bovino, leche, ave, huevo, porcino y azúcar. Esta canasta de productos representa casi el 69% del valor bruto de la producción agropecuaria (en promedio, entre 2006 y 2009). Dentro de la selección existen cuatro productos de exportación estable (bovino, café, banano y azúcar), dos de importación neta (arroz y maíz), dos con posiciones débilmente sesgadas hacia la importación (ave y porcino) y tres con posiciones débilmente sesgadas hacia la exportación (leche, huevo y plátano), tal como se muestra en el cuadro 3.4.

Durante el período analizado, el comportamiento general de los aranceles ha sido estable, en línea con las flexibilizaciones de las medidas en frontera que tuvieron lugar sólo de manera restringida. Dentro de la selección mostrada, es posible notar que no existieron reducciones en las tasas NMF sino que, incluso, hubo un incremento de siete puntos para el caso de la leche. La tendencia que se observa en el cuadro 3.5¹⁰ sugiere que debería producirse un comportamiento similar en las estimaciones del APM. Sin embargo, eso parece no haber sucedido.¹¹

Para calcular los diferenciales de precios de mercado (DPM) se emplearon tres conjuntos de precios: i) precios frontera, CIF o FOB (café, maíz, arroz, banano y plátano), ii) cotizaciones internacionales (leche y azúcar) y iii) precios al productor de países referenciales (ave, papa, huevo, bovino, porcino). El gráfico 3.2 refleja la evolución del DPM para la selección de productos analizados, según categorías pecuarias y agrícolas. Cabe enfatizar que los resultados de DPM negativos (es decir, precios al productor por debajo

¹⁰ Las tasas que se muestran son, según cada caso, las correspondientes a las variedades más representativas de cada producto (es decir, las más transables) o promedios para conjuntos de subpartidas de importancia, de acuerdo con las clasificaciones generales de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

¹¹ Más adelante, en el texto que aparece con el subtítulo “Análisis de los resultados”, se desarrolla un estudio de los productos con mayor influencia sobre la dinámica del indicador agregado del APM, tanto en sus principales características como en los elementos potenciales que estarían dirigiendo sus resultados.

del valor de su referencia) se corrigen a cero en la medida en que se asume la influencia de factores externos al ámbito de políticas. Este fue el caso

CUADRO 3.4 Carácter comercial de los productos seleccionados

Productos	2008	2009
Bovino	x	x
Leche	x*	x*
Ave	m*	m*
Café	x	x
Huevo	x*	x*
Porcino	m*	m*
Papa	o	o
Arroz	m	m
Banano	x	x
Plátano	x*	x*
Azúcar	x	x
Maíz	m	m

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MADR, DIAN-DANE.

m = importador neto, x = exportador neto, o = sin mayor comercio/poco transable,

* = posición comercial débil.

CUADRO 3.5 Aranceles de nación más favorecida a los productos de la canasta de APM (en porcentaje)

Productos	2008	2009
Bovino	20	17
Leche	33	40
Ave	20	20
Café	10	10
Huevo	10	10
Porcino	20	20
Papa	15	15
Arroz	42,5	42,5
Banano	15	15
Plátano	15	15
Azúcar	9	4,5
Maíz	17.5	17,5

Fuente: Elaboración de Grade sobre la base de la OMC.

Nota: Véase el anexo 3.1 para las subpartidas seleccionadas.

RECUADRO 3.2 | Protecciones estatales a productos agropecuarios específicos

Productos exportables: bovino, café, banano y azúcar

Colombia ha tenido en el mercado bovino un sector productivo de gran importancia. Esto le ha permitido llevar a cabo exportaciones en niveles considerables (principalmente, a Venezuela). La carne de res y algunos de los productos relacionados han estado protegidos, al igual que los demás productos sensibles, por franjas de precios.

En el caso del café, la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia fija el precio interno regularmente tomando en cuenta el precio internacional del grano junto con otros elementos de política cafetera. De manera indirecta, el precio interno también es afectado por una serie de apoyos estatales que en determinados momentos se han puesto en marcha, como el plan de renovación de cafetales, los subsidios a fertilizantes, los créditos con tasas favorables y la refinanciación de créditos. Además, el mercado interno del grano está cerrado a la importación de café, excepto para los cafés arábigos suaves que provienen de países de la Comunidad Andina (CAN).

El banano es un bien netamente exportable, con tradición en los mercados externos. Al igual que otros productos exportables tradicionales, en años recientes ha recibido incentivos, como el sanitario, la línea especial de crédito en 2007 y el programa de protección de ingresos para bienes agrícolas exportables.

Por último, el azúcar es un bien de exportación que se caracteriza por tener franja de precios y por recibir un apoyo y una protección importantes a través de políticas sectoriales. En ese sentido, estudios realizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial han señalado la alta protección del azúcar en Colombia, aun cuando en el país este cultivo presenta niveles de productividad que se ubican por encima del promedio mundial.

Productos importables: arroz y maíz

El desarrollo del mercado de arroz en Colombia ejemplifica los resultados de la política de sustitución de importaciones aplicada hace varias décadas. El producto cuenta con franja de precios, es beneficiario de los diversos instrumentos de política comercial, como salvaguardias y prohibiciones a las importaciones de otros países, aun de los socios de la CAN. Esta es una actividad con altos niveles de protección, lo que ha determinado un crecimiento progresivo de la producción y una capacidad cercana al autoabastecimiento. Asimismo, cuenta con una organización gremial muy bien establecida que ha sabido defender sus intereses, a través del tiempo.

El maíz amarillo y el blanco son productos importables que han recibido la protección y el apoyo de las políticas sectoriales. Además de aplicar franja de precios, los diferentes gobiernos han buscado reducir la dependencia de las importaciones y han estimulado la producción de ambos tipos de maíz mediante diversas políticas, como los incentivos a la siembra y la comercialización de maíz amarillo tecnificado, y los incentivos al transporte y el almacenamiento del maíz blanco.

Productos de importación débil: ave y porcino

En Colombia el desarrollo de la avicultura se ha dado al amparo de una decidida protección arancelaria y paraarancelaria. La aplicación de las franjas de precios y la prohibición

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 3.2 | Protecciones estatales a productos agropecuarios específicos (cont.)

de importación de ciertos tipos de carne constituyen los principales instrumentos de dicha protección. Adicionalmente, el sector se ha visto favorecido por herramientas de la política sectorial, como el crédito. El desarrollo de esta industria ha sido vigoroso, pues los avicultores han incorporado cambios técnicos en el crecimiento de la industria. Las exportaciones se limitan al negocio fronterizo con Venezuela. El principal determinante del precio lo constituyen los alimentos balanceados, cuyo precio, a su vez, está muy influenciado por el del maíz amarillo, que se importa en un porcentaje alto. Asimismo, tal como se indicó en el inicio de este párrafo, el sector se ha visto favorecido por instrumentos de política sectorial como el crédito.^a

El desarrollo de la industria porcina en Colombia guarda ciertas semejanzas con el de la avicultura, aunque su evolución no ha tenido ni el dinamismo ni el avance tecnológico y empresarial que ha exhibido esta última. En la actividad porcina convive un sector empresarial con altos niveles de tecnificación y, en algunos casos, de integración vertical, con productores con menor grado de desarrollo tecnológico y tamaños más reducidos. En este caso, los apoyos se han dado a través de franja de precios para el producto y de medidas sanitarias. Los niveles de importación del sector no son altos y, tal como ocurre con las aves, los precios los determinan, principalmente, las condiciones del mercado interno.

Productos de exportación débil: leche, huevo y plátano

La leche es un producto que goza de franja de precios y, como otros que han sido incluidos en la sustitución de importaciones, ha recibido el apoyo por medio de distintos incentivos, como programas de almacenamiento y de compra de leche, y el sistema de pago de leche cruda al productor. Las importaciones y las exportaciones representan una parte muy pequeña de la producción nacional, además de que buena parte de ellas corresponde a bienes transformados. Por estas razones la fijación del precio de la leche podría estar más vinculada a las condiciones del mercado interno.

La producción de plátano se caracteriza por estar en manos, básicamente, de pequeños y medianos productores. En este caso, las políticas sectoriales no han destinado recursos e instrumentos con la misma intensidad empleada hacia otros productos de comercio más estable.

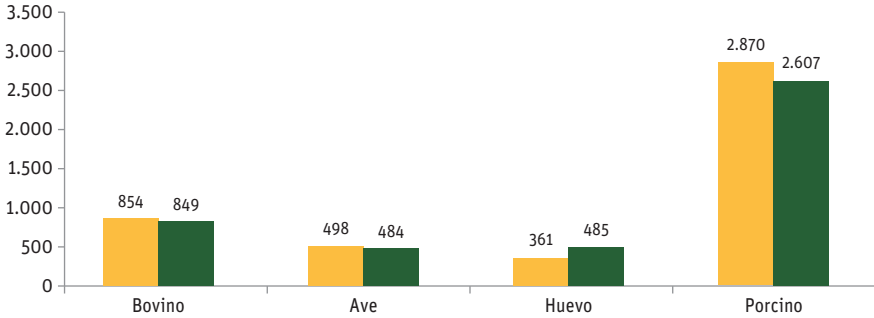
Productos poco transables: papa

En Colombia, el cultivo de la papa se lleva a cabo en pocas regiones (Cundinamarca, Boyacá, Nariño y Antioquia). En general, se producen variedades regionales que tienen gran demanda local. Buena parte de la producción recae en pequeños y medianos productores, aunque también hay productores grandes. Por las características del consumo, el comercio de importación es muy restringido y se reduce, en algunos casos, a variedades para los procesos industriales.

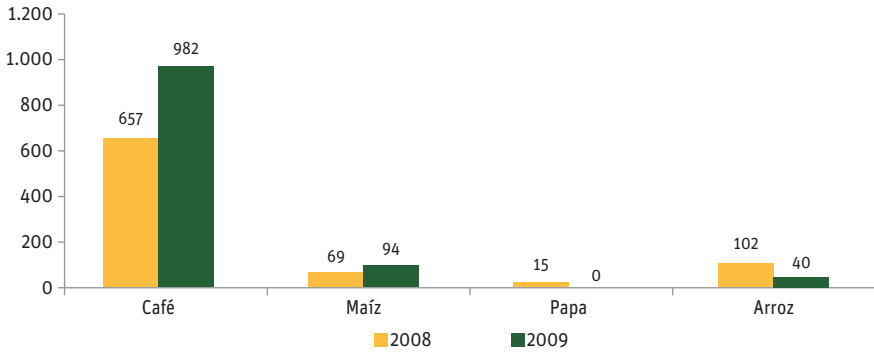
^a Dentro del componente de Apoyos para la competitividad (APC) del programa Agro ingreso seguro (AIS) se reportó que, en 2008, los créditos de inversión para “productores grandes” alcanzaron un valor de US\$117.542 millones. El 13% se entregó al sector avícola (con una tasa DTF efectiva anual del 2%, la más baja de la economía colombiana).

GRÁFICO 3.2 Evolución del DPM según categorías de productos (en millones de dólares de EE.UU. por tonelada)*

DPM por producto, pecuarios (US\$/t)



DPM por producto, agrícolas (US\$/t)



Fuente: Elaboración de Grade.

*Se excluyen productos agrícolas en los casos en los que el MPD fue igual a cero, con excepción de la papa (2009).

de banano, plátano, leche y azúcar, razón por la cual no se muestran en el gráfico. La mayoría de los productos pecuarios presenta un comportamiento estable durante el período de análisis (excepto la leche). En contraposición, la tendencia general para los productos agrícolas es variable (con un cambio considerable en café y papa). Este análisis preliminar señala la importancia de una interpretación del APM en términos de sus componentes individuales, en tanto su construcción parte de una dinámica que se ve afectada por diversos mercados y factores. Como también sucede en otros países de la región, en Colombia la tendencia a una correlación entre los DPM y los cambios en los niveles arancelarios no se cumple con la regularidad esperada, pues factores extra-arancelarios (tanto de mercado como de políticas) están teniendo efecto.

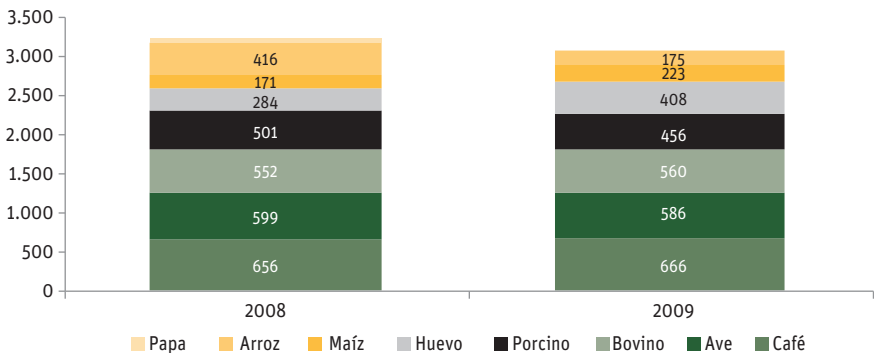
Análisis de resultados

En 2008 y en 2009 el monto de APM agregado superó los US\$3.000 millones (las cifras fueron US\$3.284 millones y US\$3.100 millones respectivamente). Tomando en cuenta el promedio de contribución durante ambos años, los productos de participación más importante en el APM fueron el café (21%), ave (19%), bovino (18%), porcino (15%) y arroz (9%), que representaron alrededor del 80% del indicador estimado para dicho período (véase el gráfico 3.3).

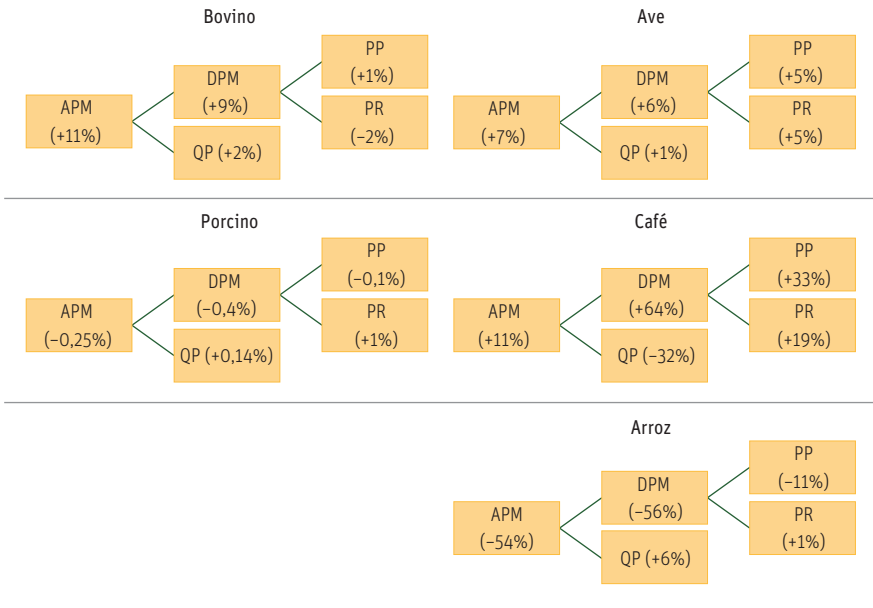
Entre 2008 y 2009 el APM nacional se redujo en aproximadamente un 5% debido a la caída en el APM individual de arroz (-58%), porcino (-9%) y ave (-2%) (véase el cuadro 3.6). Cabe destacar que la caída en ave y porcino se asienta sólo en la depreciación del peso colombiano, que fue de alrededor de un 10%. Abstrayéndose del efecto de depreciación, la contracción del APM de arroz (-54%) es la que estaría determinando la reducción del APM nacional. Para analizar las causas que explican estos resultados, el análisis estará restringido a los principales productos: ave, porcino, bovino, arroz y café.

En el caso del ave, durante el período 2008-09 se observa una leve alza en el nivel del indicador de apoyos vía precio. Sin embargo, por lo reducida de la variación, no es posible identificar la causa con claridad. En el diagrama 3.1 se puede ver que el precio de referencia y el precio al productor aumentan en magnitudes semejantes. A pesar de ello, la brecha refleja un leve incremento

GRÁFICO 3.3 Composición del APM nacional en Colombia
(en millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Elaboración de Grade.

DIAGRAMA 3.1 Descomposición de la variación del APM entre 2008 y 2009

mientras que la producción se mantiene virtualmente estable. Esto ocurre en forma simultánea con un valor constante en los aranceles impuestos.

Por su parte, en el período analizado el APM del porcino se redujo apenas en un 0,25%, una disminución que podría atribuirse a la caída del diferencial de precios (-0,4%, frente a un aumento del 0,1% en el nivel de producción). La contracción del DPM obedece, a su vez, a un incremento menor del precio al productor (PP) respecto al incremento observado en el precio de referencia (PR). El estancamiento del PP pudo haber sido afectado por el surgimiento de la gripe A (H1N1) y por las restricciones que Venezuela impuso a las importaciones colombianas; mientras que el PR (medido en pesos colombianos) aumentó levemente debido a los efectos negativos en la demanda de importaciones provocados por la recesión de la economía mundial y por la disminución de la confianza de los consumidores, también generadas por los brotes de la gripe A (H1N1). Así es que en todo el período se observa una leve caída en el nivel del indicador de apoyos vía precio, en paralelo a un valor constante en los aranceles impuestos.

En el caso del bovino, el incremento en el APM entre 2008 y 2009 puede explicarse a partir del aumento de la producción (en un 2%) y del DPM (en un 9%). La considerable expansión de la demanda local de este producto

permitió, incluso, que el segmento bovino ocupe un lugar de participación mayoritaria en el sector pecuario, desplazando en los últimos años a la avicultura y la porcicultura. Asimismo, la carne de res y algunos de los productos relacionados han estado protegidos por el sistema de franjas de precios.¹² Adicionalmente, el país ha aplicado medidas sanitarias para evitar la entrada de carne en el mercado interno. Si bien los tratados de libre comercio con diferentes países o bloques de países han permitido el ingreso de contingentes de carne, los precios de este producto aún están determinados por el ciclo de precios del ganado.

En cuanto al arroz, la notable variación negativa del APM (cercana al 60%), ocurrida a pesar del ligero aumento de producción (6%), se explica claramente por la caída del precio a los productores locales. La causa estaría en la coyuntura del mercado arrocero en 2009: en el primer semestre de ese año el área sembrada se incrementó en más de 40.000 hectáreas en la zona de los Llanos (por dos razones: el crecimiento de los precios al finalizar 2008¹³ y los buenos resultados de la cosecha del segundo semestre del mismo año). Así, en 2009, ante la entrada no registrada de arroz importado y las expectativas de cosecha del segundo semestre, se generó una sobreproducción para agosto, septiembre y octubre que ocasionó que el precio de compra de arroz paddy verde a lo largo del año disminuyera (Fedearroz, s/f).

En el caso del café, la gran variedad de programas implementados por el gobierno desde 2006 junto a los incrementos observados en los precios FOB (7,33%) y FOB ajustado (8,15%) han impulsado precios altos para el sector. A pesar de la existencia de diversos programas destinados al sector cafetero y del aumento del diferencial de precios al productor y de referencia, la variación de los apoyos agropecuarios vía precios es bastante pequeña debido a la notable caída de la producción. La disociación entre los precios internos y los externos es

¹² Durante el período 2008–09, los niveles de protección para el bovino no presentaron cambios: mantuvieron una tasa NMF del 80% (OMC). Hay 10 líneas arancelarias vinculadas con ganado bovino que se encuentran determinadas por contingentes arancelarios OMC; en tanto, dicho producto no está sujeto al Sistema andino de franja de precios (SAFP).

¹³ Al comenzar 2008, hubo incrementos en la demanda que impulsaron los mercados de futuros y la subida de precios en el arroz, que en mayo de ese año llegó a los US\$1.000 por tonelada. Muchos gobiernos del mundo, al ver los precios tan altos, comenzaron a intervenir en el mercado para balancear la relación de oferta y demanda y evitar que la población sufriera alguna escasez. Varios países, como India, Tailandia, Pakistán y Vietnam —catalogados como los principales exportadores— establecieron precios mínimos de exportación, ante lo cual países importadores, como Filipinas e Indonesia, vieron afectado su abastecimiento. Colombia no estuvo alejada de esta situación: el área sembrada para 2008 aumentó en cerca de 59 hectáreas.

RECUADRO 3.3 El rol de la transmisión espacial de precios en los estimados de apoyos agrícolas de la OCDE: consideraciones para el caso colombiano

Un aspecto relevante para la eficiente transmisión de precios en Colombia lo constituyen los costos de transporte y la infraestructura rural. Un caso específico que refleja esa problemática se halla en el transporte de ganado para el sacrificio, que, básicamente, se relaciona con la ubicación de las plantas de procesamiento. Este hecho obliga a realizar trayectorias largas y en condiciones poco adecuadas desde las zonas de producción hasta los centros de consumo, lo que genera pérdida de peso, hematomas por caídas y estrés en los animales. Así, según información de la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegan), un camión traslada apenas 10 animales vivos en promedio, lo cual eleva los costos en equipos, combustible, mano de obra y peajes, entre otros (Cfr. Fedegan, 2006:47).

La información asimétrica también afecta la transmisión de precios, pues si los productores no cuentan con información confiable y actualizada respecto de los precios aplicados por su competencia foránea no pueden aprovechar las oportunidades. Por ejemplo, si el precio foráneo sube y los productores locales no se enteran no pueden aprovechar la oportunidad de exportar su producto de menor costo relativo (en el caso de que la infraestructura de comercialización fuera la adecuada). Asimismo, un aspecto particular del escenario descrito surge en la comercialización de ganado y carne. Si bien se ha producido un incremento en las modalidades de subasta —que se traducen en mayor seguridad y transparencia en los precios—, no ha podido masificarse hacia segmentos importantes de venta “en finca”, donde la informalidad y una red amplia de intermediarios parecen tener un impacto importante sobre el reporte de precios. Hacia fines de 2008, la Fedegan creó el Sistema Nacional de Precios del Ganado, que ha contribuido a la mejora del suministro de información de precios en el ámbito nacional —reporte diario de subastas (Fedegan, 2006:187)—. Pese a ello, los sistemas de información con mayor cobertura (que incluyan, por ejemplo, los precios de referencia de importación) son todavía una tarea pendiente.

Otro factor determinante en la transmisión imperfecta entre precios internos y foráneos se vincula con la presencia de estructuras de mercado no competitivas. En el caso del ave, por ejemplo, a partir de la información disponible hasta 2006, se observó que del total de 61 empresas que reportaron información a la Superintendencia de Sociedades, el 61% correspondía a firmas grandes; el 38%, a medianas, y el resto, a empresas pequeñas. Si bien es un indicador preliminar, la baja concentración de la industria y el hecho de que haya tenido márgenes variables de rentabilidad promedio llevarían a pensar que el efecto de estructuras poco competitivas no estaría afectando la transmisión de precios en este mercado de manera especial. Por su parte, en el caso del bovino, las cifras de la Fedegan indican que del total de 496.147 predios censados en 2005, el 48% presentó menos de 10 animales y el 82% no llegaba a 50 (es decir, que podría clasificarse como pequeña ganadería). Como señala Castillo (2008), luego de estudiar el mercado de subastas de ganado en las ciudades de Montería y Sincelejo, el mercado funciona, en el eslabón inicial de la cadena cárnica, con condiciones de competencia o “competencia operativa” marcadas por el enfoque de la organización industrial. El autor indica que en la industria del procesamiento de la carne ocurre lo

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 3.3 El rol de la transmisión espacial de precios en los estimados de apoyos agrícolas de la OCDE: consideraciones para el caso colombiano (cont.)

contrario, con lo que se configura una especie de dualismo de mercado: competencia en los eslabones iniciales y oligopolios en los intermedios. Debido al enfoque de la metodología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la estructura de mercado relevante para el análisis se da en los niveles de producción primaria, con lo cual la presencia de concentración es baja. Por otro lado, en el mercado de la papa, los pequeños productores tradicionales, que se caracterizan por un rendimiento bajo y un capital básico, son los que tienen mayor presencia en el sector (representan el 90% de los agricultores) y proveen el 45% de la producción total. Ellos constituyen los actores principales de la cadena, pues su valor se concentra en la etapa de producción (preparación de suelos, selección de semillas, fumigación, etc.) Mientras que los grandes productores representan el 3% y participan con la quinta parte de la producción (información censal de 2005 [Fedegan, 2006]). Finalmente, como señala un reciente Informe de Desarrollo Humano en Colombia, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el país “registra un nivel de desigualdad respecto de la propiedad rural que se ubica entre los más altos de América Latina y el mundo. Esto es consecuencia de un proceso histórico, de las políticas públicas, de la operación de las fuerzas del mercado, del narcotráfico y de la actuación de grupos armados por fuera de la ley, así como de la cultura de rápido enriquecimiento, y la avidez de renta” (PNUD, 2011:204).

Otro elemento importante es la comparabilidad de las producciones transadas, pues influye de modo categórico en el grado de transmisión de precios (debido a posibles diferencias en las configuraciones de la estructura de consumo, especificaciones de la producción, etc.). En ese sentido, a pesar de su aparente simplicidad, el grado de sustitución entre bienes consumidos en países distintos genera una amplia discusión en la literatura sobre el tema. Para el caso colombiano, por ejemplo, el efecto de la heterogeneidad de los bienes comparados (nacionales e importados) se puede observar en el mercado de ave, donde la demanda local muestra una predisposición estructural hacia el consumo de pollo fresco. Este hecho debería generar un amplio espacio para el establecimiento de precios internos más altos. Sin embargo, la evidencia de rentabilidades variables en la industria parece indicar que el posible efecto de la baja sustitución producción local-importada estaría siendo compensado por la existencia de una estructura de mercado medianamente competitiva. Este factor habría reducido el sesgo hacia el establecimiento unilateral de precios locales y ayudaría a la obtención de resultados consistentes entre la magnitud del APM y el nivel de protección comercial asociado. Además, este análisis resulta relevante para el caso del bovino, donde la estructura del consumo local muestra que mientras los sectores de altos ingresos tienden a elegir productos con valor agregado (lo que ha constituido un proceso de cambio en patrones de consumo), liderados sobre todo por la industria y las grandes cadenas, la mayor parte del mercado aún prefiere la carne fresca, sin proceso de maduración y sin consideraciones adicionales en cuanto a cortes o calidades. Estas especificaciones se distinguen de manera notable del tipo de producción que se comercia en el exterior.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 3.3 | El rol de la transmisión espacial de precios en los estimados de apoyos agrícolas de la OCDE: consideraciones para el caso colombiano (cont.)

Finalmente, un factor destacado del grado de transmisión espacial de precios lo aportan las variaciones del tipo de cambio. En ese sentido, como señalan Liefert y Persaud (2009), las alteraciones en dicha variable pueden generar cambios en los precios locales por medio de su efecto sobre los incentivos a la producción, el consumo o el comercio. De este modo, en un país exportador donde se observe una depreciación cambiaria, el precio a los productores nacionales que exporten su producción se incrementará (medido en moneda local) (Cfr. Liefert y Persaud, 2009:01). Sin embargo, la existencia de regímenes cambiarios o condiciones de mercado que intervienen sobre la volatilidad de esta variable generan que esta transmisión no tenga lugar de manera completa, que la interacción entre variaciones monetarias y reales coexista e, incluso, se contraponga e impacte sobre el grado en que los precios foráneos se transmiten hacia los mercados locales. Esta consideración parece de particular relevancia para el caso de Colombia, donde durante el período analizado tuvo lugar una depreciación del peso colombiano frente al dólar cercana al 10% y siete de los 12 productos incluidos en la estimación mostraron posiciones de exportación neta.

En suma, se puede sostener que los costos de ajuste, los niveles de información asimétrica, la posible existencia de mercados no competitivos, las consideraciones relativas al grado de sustitución entre la producción local y la extranjera, y la dinámica del tipo de cambio cumplen un papel en la determinación del grado de transmisión de precios para el caso colombiano, en tanto pueden hacer que los mecanismos convencionales de ajustes de precios no se lleven a cabo de manera completa y/o contemporánea (lo cual se observa en todos los países andinos que se estudian en este libro). A pesar de esto, la distinción exacta de asimetrías en la transmisión de precios en mercados específicos constituye un tópico que requeriría un análisis empírico especializado.

elevada como consecuencia de las acciones realizadas para evitar bajas abruptas en el precio a los productores. Por ejemplo, los seguros hacia sus cosechas y la concentración en nichos de mercado cafeteros que tienen, posiblemente, una menor elasticidad precio-demanda por el grado de fidelización, el valor agregado de la cosecha y los servicios complementarios al productor.

Apoyos fiscales en Colombia

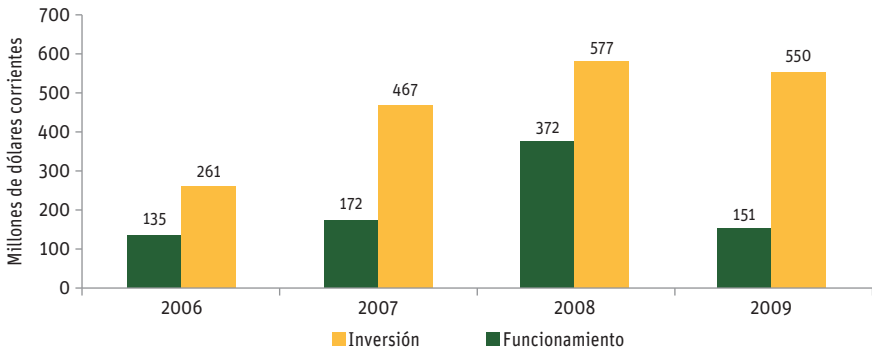
Principales programas y entidades de apoyo

En los últimos años, el Ministerio de Agricultura y sus entidades públicas descentralizadas han aumentado la inversión en el sector agropecuario. De esta forma, entre 2006 y 2009, el presupuesto asignado al sector se incrementó

un 77%, mientras que el gasto en funcionamiento representó un 31% del presupuesto y el gasto en inversión, un 69% (véase el gráfico 3.4).

Dentro de las principales entidades en términos de la planificación y ejecución de las políticas agropecuarias en Colombia se hallan el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), el Banco Agrario y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica). El cuadro 3.6 muestra la evolución de la ejecución presupuestaria en el sector

GRÁFICO 3.4 Comparación de la ejecución presupuestaria del sector agropecuario entre 2006 y 2009



Fuente: Dirección de Planeación y Seguimiento Presupuestal del MADR.

CUADRO 3.6 Evolución de la ejecución presupuestaria del sector agropecuario por entidades

Entidad	2006	2007	2008	2009	Total	En porcentaje
Ministerio de Agricultura (MADR)	247	448	735	463	1.892	71%
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	45	48	61	50	205	8%
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	103	143	152	188	586	22%
Total	395	639	948	701	2.684	100%

Fuente: Fernández (2010).

agropecuario para las tres primeras entidades mencionadas, durante el período de análisis.¹⁴

De los gastos totales de funcionamiento e inversión del sector (entre 2006 y 2009), el Ministerio de Agricultura participó con aproximadamente el 71% (US\$1.892 millones), seguido por el Incoder con el 22% (US\$586 millones) y el ICA con el 8% (US\$205 millones).

Entre los programas ejecutados por el MADR se destaca Agro ingreso seguro (AIS) con alrededor del 42% del presupuesto del Ministerio (entre 2007 y 2009) y cerca del 31% del presupuesto total ejecutado del sector. El mayor componente de AIS lo aporta el programa de apoyos a la competitividad (un 84% de los recursos) seguido de apoyos económicos sectoriales (con un 13%) (Mejía Cubillos, 2012).

Por su parte, en 2008 y 2009, el Incoder (una entidad pública descentralizada del MADR que tiene como objetivo ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso de los productores a los factores productivos, fortalecer las entidades territoriales y sus comunidades, y articular las acciones institucionales en el medio rural) tuvo como principales programas el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (distritos de riego y drenaje en todo el país), el subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias de atención a la población desplazada y campesina y el programa de titulación de tierras a nivel nacional.

Por último, las principales acciones del ICA (una entidad descentralizada con mandato sobre la sanidad agropecuaria y la inocuidad en la producción primaria¹⁵) durante 2008 y 2009 fueron la administración de centros de diagnóstico agropecuario, laboratorios y oficinas para la prevención y el control agropecuario en el ámbito nacional; la ejecución del programa de prevención y control de plagas y enfermedades en animales y vegetales en todo el país; y la administración del Fondo Nacional de Protección Agropecuaria.

¹⁴ La descomposición del presupuesto ejecutado en el período 2007–09 según programas fue la siguiente: los proyectos del Programa de apoyo a la competitividad abarcan un 26% del total; los de apoyo vía créditos, un 52%, y los apoyos a la comercialización, un 11%. El componente de apoyos económicos sectoriales para productores de cultivos como el arroz, los cereales, el maíz amarillo y el frijol alcanzó una participación del 4% del presupuesto, básicamente destinado a brindar asistencia crediticia a los productores de dichos sectores. Por último los gastos de evaluación, monitoreo y los gastos administrativos representaron, en promedio, el 7% del presupuesto total.

¹⁵ Su responsabilidad es proteger la actividad agropecuaria de plagas o enfermedades que puedan afectar los cultivos o el ganado, así como supervisar e inspeccionar las áreas libres de estos riesgos.

CUADRO 3.7 Resultados del EAP en Colombia, 2008–09
(en millones de dólares de EE.UU. y en porcentaje)

Categorías del EAP	2008		2009	
Pagos basados en la producción	0	0%	0	0%
Pagos basados en el uso de insumos	497	100%	550	100%
B.1 <i>Uso de insumos variables</i>	0	0%	0	0%
B.2 <i>Formación de capital fijo</i>	349	70%	390	71%
B.3 <i>Servicios en predio</i>	148	30%	160	29%
Otros	0,36	0%	0	0%
EAP Total	497	100%	550	100%

Fuente: Elaboración de Grade.

Estimación y resultados de los apoyos directos (EAP)

Prácticamente la totalidad de los apoyos directos se concentra en el uso de insumos (véase el cuadro 3.7).¹⁶ La formación de capital fijo representa aproximadamente el 70% de los apoyos directos totales, mientras que los apoyos en servicios en predio constituyen el 30% restante. Cabe resaltar que el programa Agro ingreso seguro abarca alrededor del 50% del presupuesto de los programas y/o proyectos incluidos como apoyos directos. Otros programas importantes clasificados en el rubro formación de capital fijo son los ejecutados por Incoder. Ejemplo de estos son el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras y el subsidio para la conformación de empresas de atención a la población desplazada y campesina. En cuanto a los programas que brindan servicios en predio, excluyendo el programa AIS, se destacan las acciones del MADR, como la implementación y la operación del Fondo de Comercialización de Productos Agropecuarios a Nivel Nacional, así como el Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Tecnológico del sector.

Estimación y resultados de los apoyos en servicios generales (EASG)

En la categoría investigación y desarrollo se incluyen programas referidos al mantenimiento de bancos de germoplasma animal, vegetal y microbiano,

¹⁶ Los rubros de pagos basados en la producción y en el uso de insumos variables no reportan apoyos en el período analizado. Esto podría ser el resultado de haber priorizado las transferencias directas a productores con el objetivo de reducir el costo de adquisición de capital fijo dentro de los predios y el costo de contratación de asistencia técnica y servicios relacionados con la producción.

principalmente a cargo del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), y programas nacionales de investigación ejecutados por la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica). En el rubro Servicios de inspección se consideraron los servicios de control y prevención de plagas y el Fondo Nacional de Protección Agropecuaria que maneja el ICA. Por efecto de convenciones en la metodología, las transferencias referidas a vacunación animal se clasifican en EAP servicios en predio (pues se realizan en ese nivel). Sin embargo, los gastos de cuarentena (que se ejecutan en el nivel local) se clasifican en el estimado de apoyos en servicios generales (EASG).

Los resultados de la clasificación de EASG para Colombia (véase el cuadro 3.8) señalan a investigación y desarrollo y servicios de inspección como los rubros más importantes en el año 2009. Como se mencionó, dichos componentes se explican principalmente a partir del gasto en bancos de germoplasma animal y vegetal y políticas de sanidad agropecuaria desarrolladas por el ICA. En 2008 los apoyos en investigación y desarrollo fueron de tan solo US\$1 millón, pero el año siguiente ascendieron a US\$21 millones. El gasto en servicios de inspección sufrió una leve reducción entre ambos años (bajó de US\$29 millones a US\$23 millones), aunque mantuvo una asignación destacada. En total, las transferencias en servicios generales no alcanzan los US\$50 millones por año, un monto que parece bastante reducido en comparación con el que se asigna a los apoyos directos (US\$497 millones y US\$550 millones para 2008 y 2009, respectivamente).

CUADRO 3.8 Resumen de la clasificación de EASG en Colombia, 2008–09
(en millones de dólares de EE.UU. y en porcentaje)

Categorías de EASG	2008		2009	
Investigación y desarrollo	1	3%	21	47%
Escuelas agrícolas	0	0%	0	0%
Servicios de inspección	29	97%	23	53%
Infraestructura	0	0%	0	0%
Comercialización	0	0%	0	0%
Almacenamiento público	0	0%	0	0%
Misceláneos	0	0%	0	0%
EASG total	30	100%	44	100%

Fuente: Elaboración de Grade.

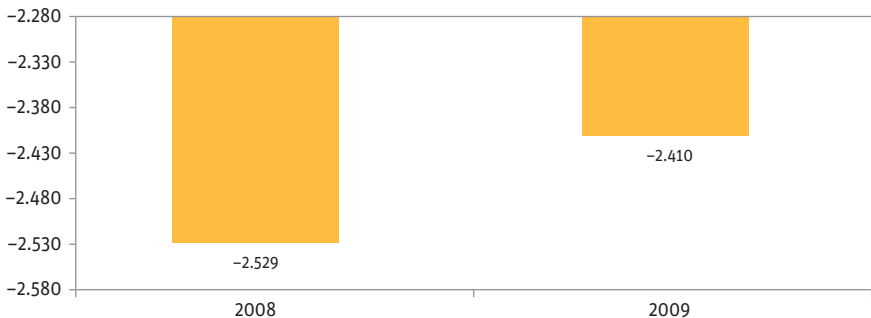
Estimación y resultados de los apoyos al consumidor (EAC)

Este indicador busca reflejar el valor anual de las transferencias brutas a consumidores de bienes agrícolas, calculadas en el nivel finca, que surgen de medidas de política de apoyo a la agricultura, independientemente de su naturaleza, objetivos o impactos. En caso de que sea negativo, el EAC mide la carga (impuesto implícito) sobre los consumidores primarios e indica que los altos precios generados como resultado de la implementación de medidas de apoyo vía precios (por ejemplo, aranceles, cuotas, etc.) superan el beneficio derivado de los subsidios al consumo. Este parece ser el caso de Colombia (véase el gráfico 3.5). La composición del APM sugiere que esta carga se concentra sobre todo en el consumo de café, ave, bovino y porcino, ya que estos productos definen casi por completo el valor del APM (con una contribución promedio cercana al 70% del indicador nacional, según se observa en el gráfico 3.3). Si bien el indicador EAC ofrece una referencia relevante en términos de la carga de los apoyos provistos por el gobierno sobre los consumidores primarios, la dimensión de seguridad alimentaria exige una serie de análisis complementarios que permitan una visión más desagregada del problema, a fin de usar esta información como instrumento efectivo en la formulación de políticas en el sector.

Estimación y resultados del apoyo total (EAT)

El monto total de los apoyos brindados en 2009 (que se ubicó por encima de US\$3.700 millones) representa casi el 23% del PIB agropecuario, lo que sig-

GRÁFICO 3.5 Estimado de apoyo al consumidor, 2008–09
(en millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Elaboración de Grade.

CUADRO 3.9 Resultados del EAT en Colombia, 2008–09
(en millones de dólares de EE.UU. y en porcentaje)

Resumen de los apoyos agropecuarios		Presupuesto ejecutado			
		2008		2009	
EAP	APM	3.284	86%	3.120	84%
	Apoyos directos	498	13%	550	15%
	EAP total	3.781	99%	3.670	99%
EASG		30	1%	44	1%
EAT		3.811	100%	3.713	100%

Fuente: Elaboración de Grade.

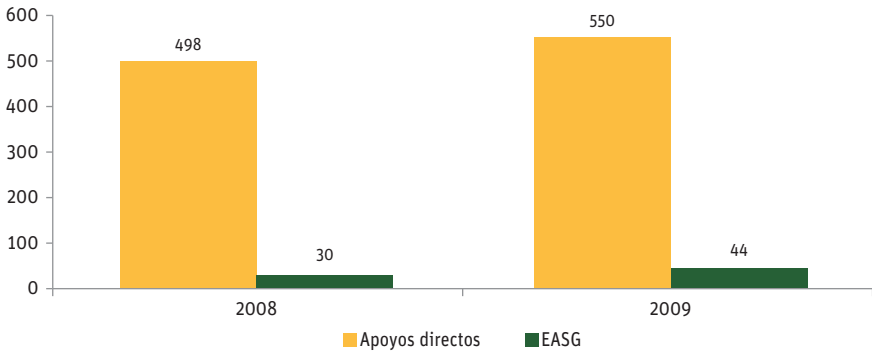
nifica un importante apoyo del Estado, tanto en términos relativos al tamaño del sector, como en términos absolutos. La estructura de los apoyos totales agropecuarios para el período 2008–09 en Colombia se muestra en el cuadro 3.9. Esta estructura se compone de los apoyos al productor (EAP) —que a su vez incluyen los apoyos vía precios (APM) y las transferencias directas a los productores— y de los apoyos en servicios generales (EASG).

Los resultados de los apoyos agropecuarios en Colombia reflejan que el componente de apoyos vía precio es el de mayor importancia, ya que representa cerca del 85% de los apoyos totales. El resultado se explica en la medida en que productos como café, bovino, ave, porcino, huevo y arroz presentaron un alto diferencial entre el precio interno y el precio foráneo (lo cual demuestra consistencia con las políticas de protección, internas y de frontera, en productos como la carne bovina, el ave y el café).¹⁷

Las estimaciones de transferencias fiscales, en tanto, se componen mayoritariamente por los apoyos directos, que implican, en promedio, el 94% de los apoyos fiscales totales (véase el gráfico 3.6). El principal programa que contribuye a este resultado es Agro ingreso seguro, que destinó montos importantes hacia los apoyos basados en insumos fijos y servicios en predio. Asimismo, el Incoder y la Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT) contribuyeron en este tipo de apoyos a través del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras y diversos programas para el desarrollo

¹⁷ La falta de correlación entre los niveles de protección arancelaria y las estimaciones APM de algunos productos posiblemente refleja la existencia de elementos fuera del ámbito de políticas de apoyo (esto es, estructuras de mercado oligopólicas, hábitos de consumo, fallas de comercialización, etc., véase el recuadro 3.3).

GRÁFICO 3.6 Estimado de apoyos directos y en servicios generales, 2008–09
(en millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Elaboración de Grade.

rural. En cuanto a los apoyos en servicios generales, durante el período de estudio han resultado bajos, con apenas el 1% de los apoyos totales y el 6% de los apoyos vía transferencias fiscales. Llamen la atención los niveles tan reducidos en este tipo de apoyo, ya que la inversión en bienes colectivos, como investigación y desarrollo, almacenamiento público o infraestructura agropecuaria, suele tener un impacto importante en la productividad y la competitividad en el largo plazo.

Implicancias de política de los estimados de apoyos agropecuarios

Competitividad y crecimiento de la productividad

Así como otros países de la Región Andina, Colombia presenta niveles reducidos de productividad agropecuaria con respecto a los países de la OCDE. Esto se refleja en los bajos rendimientos obtenidos en muchos de los productos, y en la alta variabilidad de rendimientos entre las distintas regiones del país. En respuesta a esta situación el Estado ha priorizado ciertos subsectores a los que brinda un apoyo destacado con el propósito de mejorar su competitividad. Sin embargo, estos apoyos pueden generar dependencia de la ayuda del Estado. En la medida en que no haya un condicionamiento basado en mejoras en la productividad para la recepción de tales apoyos, la baja productividad de los receptores les impediría competir sin este tipo de soporte. Por eso, estas transferencias podrían

ser un indicador importante de la baja productividad presente en muchos de los subsectores beneficiados.

Durante 2008 y 2009, las transferencias al sector alcanzaron en Colombia alrededor del 23% del PIB agrario. La noticia alarmante es que el grueso de estos apoyos (el 85%, un porcentaje bastante alto si se lo compara con el que se ejecuta en economías más desarrolladas como las de los países de la OCDE o incluso las de otras naciones de la región, como Chile y Brasil) se concentra en aquellos que se otorgan por medio de instrumentos de mercado, es decir, a través de políticas de frontera que generan un precio mayor para los productores, que es asumido por los consumidores primarios. Este tipo de apoyos reduce la competencia entre productores y puede provocar ineficiencias, ya que los recursos permanecen en el sector por el efecto artificial que produce la política de precios.

Los apoyos que, también, tienen una presencia importante en la política colombiana son los basados en el uso de insumos, que representan el 15% del total. Si bien estos apoyos pueden corregir ineficiencias en los mercados de fertilizantes y químicos, también suelen generar distorsiones importantes sobre las decisiones de producción. Debido a que las transferencias fiscales se enfocan primordialmente en este tipo de apoyos, cabe preguntar en qué medida estas políticas corrigen las ineficiencias de los mercados de factores, y/o en qué medida provocan, a su vez, ineficiencias sobre la producción. Esta es un área de discusión necesaria, que puede ser evaluada a partir de los resultados que ha arrojado el programa Agro ingreso seguro, la principal política de apoyo basado en el uso de insumos.

Por último, los apoyos basados en servicios generales son aquellos que tienen mayor probabilidad de mejorar los niveles de productividad del sector, a través de la provisión de bienes públicos que corrigen fallas de mercado presentes. Los apoyos a estos rubros representan en Colombia apenas el 1% de los apoyos totales, lo que significa menos de US\$50 millones anuales (US\$30 millones, en 2008, y US\$44 millones, en 2009). Este resultado sugiere que la política agropecuaria colombiana no prioriza transferencias que tendrían un mayor impacto en la productividad y la competitividad del sector en el mediano plazo.

Liberalización comercial

En el caso colombiano, los resultados revelan que algunos sectores están recibiendo un fuerte apoyo vía precio (el precio al productor es mayor que el de la referencia internacional). Entre ellos se encuentran el sector porcino, el bovino, el avícola y el cafetero. Esta información sobre productos

individuales puede estimular el proceso de liberalización regional del comercio mediante el establecimiento de niveles de apoyos entre las distintas partes de la negociación. Por ejemplo, en negociaciones comerciales en las que se encuentre involucrada Colombia se podrían proponer metas para la reducción del nivel de apoyo vía precios a ciertos productos individuales (como café, bovino o ave) a cambio de transferencias no orientadas a productos. Esta clase de medidas se tomaría sobre la base de la información generada a través de la metodología de la OCDE y permitiría, en caso de que todos los países involucrados cuenten con este tipo de estimados, monitorear los apoyos de cada país y verificar que todos ellos cumplan con los compromisos adquiridos en cuanto a la reducción de medidas de frontera.

El análisis realizado sugiere que la política de frontera no resulta una herramienta eficiente de apoyo en ciertos productos, sobre todo en aquellos con un nivel reducido de comercialización, pues su impacto sobre el diferencial de precios es escaso. En Colombia, es el caso de sectores como el plátano y la leche. Parece pertinente, entonces, revisar la eficacia de este tipo de medidas para cada sector y discutir sobre la gama de alternativas existentes a fin de alcanzar los objetivos de política planteados (por ejemplo, para la protección de sectores vulnerables ante la apertura comercial).

Seguridad alimentaria y pobreza rural

El estimado de apoyo al consumidor (EAC) muestra, de manera general, las consecuencias que tiene el conjunto de políticas de apoyo a la agricultura sobre los consumidores primarios de los bienes que produce el sector, entre los que se encuentran los alimentos básicos para el consumo. El “impuesto” que paga el consumidor (a través de precios más caros de los que hallaría en el mercado internacional) lo recibe el productor, en forma de retornos más altos sobre los bienes nacionales, y el contribuyente, a modo de ingresos por tarifas sobre alimentos importados. En el caso colombiano, el EAC es elevado: en 2009 alcanzó la cifra negativa de US\$–2.412 millones. Los productos que ponen de manifiesto una mayor carga hacia los consumidores son porcino, café, maíz, huevo, bovino y ave.

En este punto es necesario analizar los *trade-offs* existentes entre la política agropecuaria y la política de apoyo a los consumidores. Las estimaciones de apoyos para Colombia muestran que para el caso de los productos de importación como maíz y arroz, el peso del “impuesto” tiende a ser mayor sobre los consumidores, puesto que estos pagan un precio más alto por productos nacionales (APM positivo) e importados (debido a los aranceles). En los productos de exportación, como café y bovino, el apoyo

a los agricultores procede de subsidios a la exportación, lo que implica transferencias de los contribuyentes locales y de los consumidores en el exterior a los productores.

El efecto de este “impuesto” al consumo sobre la capacidad de la población para acceder a la oferta de alimentos, así como el efecto sobre el precio de los alimentos consumidos por las poblaciones más vulnerables, pueden medirse relacionando las medidas de EAC con los indicadores de nivel y composición del gasto de familias pertenecientes a los deciles más bajos de la distribución de ingresos.

Otra forma de evaluar los efectos de los apoyos agropecuarios sobre la seguridad alimentaria y la pobreza rural es mediante indicadores y proyectos de evaluación de impacto. Los EAP son útiles para construir medidas de análisis de políticas y monitorear sus avances. Las estimaciones de apoyos pueden ser complementadas con fuentes adicionales con el propósito de evaluar la evolución del impacto de las distintas medidas de políticas aplicadas. Asimismo, es posible adicionar nuevas categorías o etiquetas a las estimaciones de EAP con el objetivo de monitorear el apoyo específico a ciertas áreas de desarrollo o sectores determinados.

Conclusiones y recomendaciones

El monto total de los apoyos brindados en 2009 superó los US\$3.700 millones (la cifra representa casi el 23% del PIB agropecuario), lo que demuestra un importante apoyo del Estado colombiano, tanto en términos relativos al tamaño del sector como en términos absolutos.

De estos apoyos, alrededor del 85% corresponde a apoyos vía precios, uno de los porcentajes más altos observados en la región. El resultado se explica, principalmente, por el diferencial de precios de productos como café, bovino, aves y porcino (lo cual resulta consistente con las políticas de protección, internas y de frontera, en productos como la carne bovina, el ave y el café).

Los apoyos vía transferencias fiscales están compuestos, sobre todo, por los apoyos directos, que se concentran en la provisión de insumos y servicios en predio a los agricultores. MADR, Incoder y UNAT son las principales instituciones dentro de las que transfieren estos recursos. Se centralizan en la provisión de infraestructura para las unidades agropecuarias (riego, registro, etc.) y los servicios de capacitación, extensión y asistencia técnica.

Durante el período de estudio, en tanto, se observan muy pocos apoyos en servicios generales. Su destino principal es investigación y desarrollo y

servicios de sanidad agropecuaria. Una política saludable de apoyo público para optimizar la competitividad del sector agropecuario debería apuntar a la mejora y el mantenimiento de la provisión de bienes públicos, como la creación de infraestructura de mercado, los gastos en investigación y desarrollo y las mejoras en los sistemas de información. Sin embargo, los estimados de apoyos en servicios generales (EASG) en Colombia representan apenas el 1% de los apoyos totales brindados al sector.

Por último, la experiencia comparada con otros países enfatiza la importancia de los reportes de precios al productor y las cifras agropecuarias de manera centralizada y consistente. En ese sentido, las sugerencias de mejora en los sistemas de información se vinculan con la centralización de las estadísticas agropecuarias en instituciones relevantes (en Colombia, principalmente el MADR). Asimismo, resulta conveniente fortalecer, actualizar y hacer de acceso público las estimaciones de valor bruto de la producción, precios al productor, producción, exportaciones e importaciones por subpartidas arancelarias para que el proceso de estimación de APM dependa de información consistente y, en consecuencia, arroje resultados que puedan ser validados por el conjunto de los actores que conforman la realidad del sector agropecuario en el país. En paralelo, deben tomarse en cuenta los beneficios potenciales de contar con sistemas integrados de información presupuestaria, ya que generan ventajas no sólo en términos de una mayor precisión para realizar clasificaciones como las que se desarrollan en el presente estudio, sino también para fortalecer y transparentar la gestión fiscal en general.

Referencias

- Balcázar, A. y C. Rodríguez. 2013. “Tierra para uso agropecuario”. En: J. Perfetti, A. Balcázar, A. Hernández y J. Leibovich (eds.), *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Banco Mundial. 2004. “Colombia: una política de tierras en transición”. Documento CEDE 2004–29. ISSN 1657–7191 (edición electrónica). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Castillo, O. E. 2008. “Estructura de mercado de las subastas de ganado de levante en Montería y Sincelejo (Colombia)”. *Revista Colombiana de Ciencias Pecuarias*, 21(2):265–270 (Universidad de Córdoba).
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). s/f. *Datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006–2007*. Bogotá: DANE. Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/calidad-vida/encuesta-de-ingresos-y-gastos>.
- Fedegan (Federación Nacional de Ganaderos). 2006. *Plan estratégico de la ganadería colombiana 2019*. Bogotá D.C.: San Martín Obregón y Cía.
- Fedearroz. s/f. *Revista Arroz*, Volumen 57, Núm. 481:2.
- Fernández Acosta, A. 2010. “Memorias al Congreso de la República 2006–2010”. Bogotá: Editorial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).
- IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi). 2012. *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia de 2011*. Bogotá: IGAC. Disponible en http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas_de_la_distribucion_de_la_propiedad_rural_colombia.pdf.
- _____. 2012. “Hacia un diálogo entre regiones”. Documento presentado en la conferencia “Encuentro internacional sobre asociatividad regional y ordenamiento territorial”. Bogotá: IGAC.
- MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia). 2010. “Una política integral de tierras para Colombia”. Cartagena: MADR. Disponible en <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/952056.PDF>.
- _____. 2012. *Anuario estadístico del sector agropecuario 2011*. Bogotá: MADR. Disponible en <http://www.agronet.gov.co/www/htm3b/public/Anuario/AnuarioEstadistico2011.pdf>.
- Mejía Cubillos, J. 2012. “Agro Ingreso Seguro in a Public Policy Analysis Perspective.” Universidad Tecnológica de Pereira, UNAD. Pereira, Risaralda: Universidad Tecnológica de Pereira. Disponible en <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/39998/>.

- MinMinas (Ministerio de Minas y Energía de Colombia). 2006–09. *Memorias al Congreso de la República*. Bogotá: MinMinas. Disponible en http://www.minminas.gov.co/minminas/index.jsp?cargaHome=3&id_categoria=44&id_subcategoria=496.
- Pesquera, A. y A. Rodríguez. 2009. “Impactos del actual TLC entre Estados Unidos y Colombia para los pequeños productores rurales”. *Revista Deslinde*, 44 (febrero). Disponible en http://deslinde.org.co/IMG/pdf/7_TLC_y_peq_productores_LISTO.pdf.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2011. *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia Rural. Razones para la esperanza*. Bogotá: PNUD. Disponible en http://escuelapnud.org/biblioteca/documentos/abiertos/06_indh2011co.pdf.

ANEXO 3.1 Aranceles NMF de referencia, subpartidas seleccionadas (porcentaje)

Productos	Subproductos	2008	2009
Bovino	020110 – Carne de animales de la especie bovina, fresca o refrigerada	80	80
Leche	040210 – Leche y crema en estado sólido, con un contenido de materias grasas <= 1,5%	33	40
	040229 – Leche y crema en estado sólido, con un contenido de materias grasas > 1,5%, endulzado		
	040221 – Leche y crema en estado sólido, con un contenido de materias grasas > 1,5%, sin azúcar		
Ave	020712 – Aves de la especie gallina, sin trocear	20	20
Café	090111 – Café (sin tostar ni descafeinado)	10	10
Huevo	040700 – Huevos de ave con cáscara, frescos, en conserva o cocidos	10	10
Porcino	020321 – Carne de animales de la especie porcina, fresca, refrigerada o congelada	20	20
Papa	071010 – Papas crudas, cocidas al vapor o en agua hirviendo, o congeladas	15	15
Arroz	100610 – Arroz con cáscara	42,5	42,5
Banano	080300 – Bananas, incl. plátanos, frescos o secos	15	15
Plátano	080300 – Bananas, incl. plátanos, frescos o secos	15	15
Azúcar	170111 – Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura, en estado sólido	20	20
Maíz	100590 – Maíz (exc. para siembra)	17,5	17,5

Fuente: Elaborado por Grade sobre la base de la OMC.

ANEXO 3.2 Ajustes de comparabilidad por producto

Producto	Ajuste de comparación
Café	Precio al productor convertido mediante coeficiente pergamino/cereza. Al precio de referencia se le agregó un costo de transporte y de procesamiento estándar.
Maíz	Variedad local y de frontera comparables. El supuesto acerca de la equivalencia de distancias frontera-mercado y mercado-predio hace cero el costo de transporte aplicado.
Papa	Al precio de referencia se adiciona el costo de transporte Estados Unidos-Colombia. Para el costo de procesamiento se asumió un diferencial del 10% entre el valor del producto local y el del norteamericano.
Arroz	Precio de referencia comparable (paddy). El supuesto acerca de la equivalencia de distancias frontera-mercado y mercado-predio hace cero el costo de transporte aplicado.
Banano	Precio de referencia comparable. A este se le agregó un costo de transporte estándar.
Plátano	Supuesto: la producción empleada es transable. El ajuste correspondiente consistió en un costo de transporte estándar (carácter referencial).
Bovino	Precio al productor convertido mediante coeficiente peso vivo/carcasa. Al precio de referencia se le restaron los subsidios unitarios a la exportación y se le agregó un costo de transporte y de procesamiento estándar.
Leche	Construcción de precio de referencia a partir de precios internacionales de mantequilla y leche en polvo (según la metodología de la OCDE). Supuestos: i) el mercado mundial de los productos empleados es competitivo (lo que permite la formación de un precio único para cada componente sólido de la leche cruda-grasa, proteínas, lactosa, etc.), y ii) cada tipo de producto lácteo incorpora una proporción fija de dichos componentes sólidos de leche. Al resultado se le aplica un costo de transporte estándar.
Ave	Precio al productor convertido mediante coeficiente peso vivo/carcasa. Al precio de referencia se le restaron los subsidios unitarios a la exportación en Estados Unidos se le y agregó un costo de transporte y de procesamiento estándar.
Huevo	Al precio de referencia se le descuenta el efecto de los subsidios a la exportación en Estados Unidos. Al resultado se le agregó un costo de transporte estándar.
Porcino	Precio al productor convertido mediante coeficiente peso vivo/carcasa. Al precio de referencia se le restaron los subsidios unitarios a la exportación y se le agregó un costo de transporte y de procesamiento estándar.
Azúcar	Precio al productor convertido mediante coeficiente azúcar en caña/comercial. Al precio de referencia se le agregó un costo de transporte estándar.

Fuente: Elaboración de Grade.

ANEXO 3.3 Clasificación de los programas/proyectos en Colombia según la metodología de la OCDE

Entidad ejecutora	Proyecto o programa	Millones de dólares de EE.UU.		EAP/ EASG	Categorías EAP	Subcategorías EAP	Categorías EASG
		2008	2009				
		EAP/ EASG					
Gestión General Ministerio	Apoyo a la producción – Ley 16/90 y artículo 1 ley 101/93; Ley 795/03	0,0	53,3	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Gestión General Ministerio	Programas nacionales de investigación en convenio con Corpoica	0,0	19,7	EASG			H. Investigación y desarrollo
Gestión General Ministerio	Administración del fondo nacional de solidaridad agropecuaria (FONSA) – superintendencia del subsidio familiar (SSF)	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Gestión General Ministerio	Administración del fondo nacional de solidaridad agropecuaria (FONSA)	3,6	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Gestión General Ministerio	Apoyo a la capacitación y la formación en ciencias agropecuarias (nacional)	0,0	1,9	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.3 Servicios en predio	
Gestión General Ministerio	Apoyo al fondo de fomento para las mujeres rurales (FOMMUR)	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.3 Servicios en predio	

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 3.3 Clasificación de los programas/proyectos en Colombia según la metodología de la OCDE (continuación)

Entidad ejecutora	Proyecto o programa	Millones de dólares de EE.UU.		EAP/ EASG	Categorías EAP	Subcategorías EAP	Categorías EASG
		2008	2009				
Gestión General Ministerio	Asistencia técnica al desarrollo tecnológico del sector agropecuario	15,3	15,3	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.3 Servicios en predio	B.3 Servicios en predio
Gestión General Ministerio	Asistencia técnica para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero. Fondo de fomento agropecuario	5,1	4,6	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.3 Servicios en predio	B.3 Servicios en predio
Gestión General Ministerio	Capitalización del sector agropecuario a través del incentivo a la capitalización rural. Convenio con finagro (nacional)	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	B.2 Formación de capital fijo
Gestión General Ministerio	Diseño e implementación de la estrategia de transición para la agricultura y el medio rural colombiano (nacional)	7,9	3,8	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.3 Servicios en predio	B.3 Servicios en predio
Gestión General Ministerio	Formulación y ejecución de las alianzas productivas	8,1	6,3	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.3 Servicios en predio	B.3 Servicios en predio
Gestión General Ministerio	Implantación del programa de generación y fortalecimiento de la microempresa rural	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.3 Servicios en predio	B.3 Servicios en predio

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 3.3 Clasificación de los programas/proyectos en Colombia según la metodología de la OCDE (continuación)

Entidad ejecutora	Proyecto o programa	Millones de dólares de EE.UU.		EAP/ EASG	Categorías EAP	Subcategorías EAP	Categorías EASG
		2008	2009				
Gestión General Ministerio	Implantación del programa de inteligencia de mercados (nacional)	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.3 Servicios en predio	
Gestión General Ministerio	Implantación del programa de reactivación del sector agropecuario. Convenio con FINAGRO. (Nacional)	20,3	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Gestión General Ministerio	Implantación del programa de reactivación del sector agropecuario. Convenio con FINAGRO. (Nacional)	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Gestión General Ministerio	Implantación y operación del fondo de comercialización de productos agropecuarios (nacional)	50,9	49,5	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.3 Servicios en predio	
Gestión General Ministerio	Implementación del plan de fortalecimiento competitivo de las cadenas agropecuarias y agroindustriales con potencial exportador	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.3 Servicios en predio	
Gestión General Ministerio	Implementación del programa de reactivación cafetero (nacional)	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.3 Servicios en predio	

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 3.3 Clasificación de los programas/proyectos en Colombia según la metodología de la OCDE (continuación)

Entidad ejecutora	Proyecto o programa	Millones de dólares de EE.UU.		EAP/ EASG	Categorías EAP	Subcategorías EAP	Categorías EASG
		2008	2009				
Gestión General Ministerio	Implementación del programa para el desarrollo de las oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las microempresas rurales (nacional)	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Gestión General Ministerio	Implementación del programa para las oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las microempresas rurales (nacional)	6,7	5,3	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Gestión General Ministerio	Mejoramiento de la competitividad y apoyo a la política de modernización agropecuaria, forestal y pesquera	1,1	1,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.3 Servicios en predio	
Gestión General Ministerio	Agro ingreso seguro (Capital Fijo)	187,9	170,5	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Gestión General Ministerio	Agro ingreso seguro (Servicios en predio)	58,7	76,8	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.3 Servicios en predio	

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 3.3 Clasificación de los programas/proyectos en Colombia según la metodología de la OCDE (continuación)

Entidad ejecutora	Proyecto o programa	Millones de dólares de EE.UU.		EAP/ EASG	Categorías EAP	Subcategorías EAP	Categorías EASG
		2008	2009				
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	Administración de centros de diagnóstico agropecuario, laboratorios y demás oficinas para la prevención y el control agropecuario (nacional)	10,7	6,7	EASG			J. Servicios de inspección
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	Administración del fondo nacional de protección agropecuaria (nacional)	8,9	4,8	EASG			J. Servicios de inspección
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	Capacitación y educación de funcionarios del ICA (nacional)	0,2	0,0	EASG			J. Servicios de Inspección
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	Construcción de infraestructura como apoyo a actividades de prevención y control en la producción agropecuaria (nacional)	0,5	0,4	EASG			J. Servicios de inspección
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	Control y prevención de la producción agropecuaria (nacional)	3,0	0,0	EASG			J. Servicios de inspección

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 3.3 Clasificación de los programas/proyectos en Colombia según la metodología de la OCDE (continuación)

Entidad ejecutora	Proyecto o programa	Millones de dólares de EE.UU.		EAP/ EASG	Categorías EAP	Subcategorías EAP	Categorías EASG
		2008	2009				
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	Mantenimiento de los bancos de germoplasma animal, vegetal y microbiano. Convenio con Corpoica (nacional)	1,0	0,9	EASG			H. Investigación y desarrollo
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	Prevención y control de plagas y enfermedades en animales y vegetales (nacional)	5,4	10,9	EASG			J. Servicios de inspección
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Administración, conservación y operación de distritos de riego y drenaje	2,6	2,5	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Análisis, diseño y construcción del distrito de riego en el departamento del Huila. Artículo 6 Ley 812 de 2003 previo concepto DNP	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Análisis, diseño y construcción del distrito de riego en el departamento del Meta. Artículo 6 ley 812 de 2003 previo concepto DNP	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 3.3 Clasificación de los programas/proyectos en Colombia según la metodología de la OCDE (continuación)

Entidad ejecutora	Proyecto o programa	Millones de dólares de EE.UU.		EAP/ EASG	Categorías EAP	Subcategorías EAP	Categorías EASG
		2008	2009				
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Análisis, diseño y construcción del distrito de riego en el departamento del valle del Cauca. Artículo 6 ley 812 de 2003 previo concepto DNP	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Análisis, diseño y construcción del distrito de riego Valledeupar y represa en el departamento del Cesar. Artículo 6 Ley 812 de 2003 previo concepto DNP	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Análisis, diseño y construcción de distritos de riego y drenaje en todo el país (Fondo Nacional de Adecuación de Tierras)	95,2	122,4	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Implantación de programa y proyectos productivos en el departamento de Cundinamarca. Artículo 6 Ley 812/2003 previo concepto DNP	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 3.3 Clasificación de los programas/proyectos en Colombia según la metodología de la OCDE (continuación)

Entidad ejecutora	Proyecto o programa	Millones de dólares de EE.UU.		EAP/ EASG	Categorías EAP	Subcategorías EAP	Categorías EASG
		2008	2009				
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Implantación de programa y proyectos productivos en la región como sur del departamento de la Guajira. Artículo 6 Ley 812/2003 previo concepto DNP	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Implantación de programa y proyectos productivos en la región fronteriza del departamento de la Guajira. Artículo 6 Ley 812/2003 previo concepto DNP	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Implantación de programa y proyectos productivos en San José del Guaviare, departamento del Guaviare. Artículo 6 Ley 812/2003 previo concepto DNP	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Implementación de centros de atención a la población desplazada	0,0	0,2	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Implementación de proyectos de desarrollo rural en todo el país	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.3 Servicios en predio	

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 3.3 Clasificación de los programas/proyectos en Colombia según la metodología de la OCDE (continuación)

Entidad ejecutora	Proyecto o programa	Millones de dólares de EE.UU.		EAP/ EASG	Categorías EAP	Subcategorías EAP	Categorías EASG
		2008	2009				
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Implementación de proyectos de desarrollo rural en todo el país. Atención a la población desplazada (APD)	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Construcción de cuatro reservorios de agua lluvia para el desarrollo de proyectos agropecuarios en San Andrés Islas. Artículo 6 Ley 812/2003 – previo concepto DNP	0,0	0,0	EASG			K. Infraestructura
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Recuperación y fomento de áreas cacaoeras en el departamento de guainía. Artículo 6 ley 812/2003 – previo concepto DNP	0,0	0,0	EAP	C. Pagos basados en actual a/an/i	C.2 Basados en uso corriente de área/número	
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias en todo el país. Atención a la población desplazada (APD) previo concepto DNP	0,0	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias. Atención a la población desplazada y campesina	29,8	27,3	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 3.3 Clasificación de los programas/proyectos en Colombia según la metodología de la OCDE (continuación)

Entidad ejecutora	Proyecto o programa	Millones de dólares de EE.UU.		EAP/ EASG	Categorías EAP	Subcategorías EAP	Categorías EASG
		2008	2009				
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Titulación de baldíos en todo el país	3,3	8,5	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.2 Formación de capital fijo	Categorías EASG
Unidad Nacional De Tierras Rurales (UNAT)	Apoyo técnico, administrativo y judicial para la titulación de baldíos y procesos agrarios	0,7	0,0	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.3 Servicios en predio	Categorías EASG
Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT)	Apoyo técnico, administrativo y judicial para la titulación de baldíos y procesos agrarios (nacional)	0,0	0,3	EAP	B. Pagos basados en el uso de insumos	B.3 Servicios en predio	Categorías EASG
Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT)	Compra de predios improductivos por avalúo catastral	0,4	0,0	EAP	F. Pagos basados en criterio no com.	F.1 Recursos de retiro a largo plazo	Categorías EASG
Total		527,2	593,1				

Apoyos al sector agropecuario en Ecuador

La importancia del sector agropecuario en Ecuador

DURANTE LOS AÑOS NOVENTA ECUADOR PRESENTÓ UN AUMENTO PROMEDIO en el producto interno bruto (PIB) del 1,5% anual. Entre 2001 y 2010, el ritmo de crecimiento mejoró y se ubicó cerca del 4,2% por año. Los sectores con mayor aportación al PIB en las últimas dos décadas fueron manufacturas (17%), comercio (16%), explotación de minas y canteras (14%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (10%); construcción (8%), y agricultura, ganadería, caza y silvicultura (8%). Al incluir la agroindustria en este último grupo se obtiene un valor promedio de participación del sector agropecuario del 21%. En los años noventa la evolución del crecimiento del sector fue bastante irregular, hacia 2000 se estabilizó y a partir de entonces comenzó a progresar con un ritmo promedio del 4,2% anual.¹

La importancia del sector agropecuario en Ecuador no sólo se refleja en su nivel de contribución al PIB. Además, las actividades agropecuarias y de pesca tienen una participación relevante en las exportaciones nacionales: en 2010 fue del 34% del total (véase el cuadro 4.1), un nivel considerablemente alto respecto

¹ En esta dinámica, el subsector agrícola presenta la mayor participación sobre la producción agropecuaria (70% en 2007), le sigue en importancia el pecuario (19%) y, por último, se encuentran el de silvicultura y el de extracción de madera. Entre las actividades agrícolas se destacan el banano, el café y el cacao, cuyo valor agregado bruto (en el período 2000–07) oscila entre US\$419 millones y US\$573 millones constantes de 2000. Otras actividades significativas del subsector agrícola son el cultivo de cereales y el de flores. Esta última actividad ha presentado un gran dinamismo debido a su orientación exportadora que, según información del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP), en años recientes ubica a Ecuador como el tercer exportador de flores y el primer exportador de rosas en el mundo.

CUADRO 4.1 Indicadores de comercio, 2006–10

	2006	2007	2008	2009	2010
Comercio exterior					
Comercio (en porcentaje del PIB)	59	63	68	52	62
Exportaciones (en millones de dólares de EE.UU.)	14.041	16.322	20.999	15.630	19.612
Importaciones (en millones de dólares de EE.UU.)	13.573	15.812	20.999	16.880	22.317
Balanza comercial (en millones de dólares de EE.UU.)	468	510	0	(1.250)	(2.705)
Valor de las exportaciones agropecuarias					
En millones de dólares de EE.UU. FOB	3.956	4.509	5.441	5.611	5.994
Participación sobre el valor exportado	31%	31%	29%	40%	34%
Valor de las importaciones agropecuarias					
En millones de dólares de EE.UU. CIF	894	1.190	1.742	1.479	1.785
Participación sobre el valor importado	7%	9%	9%	10%	9%

Fuentes: Banco Mundial y Banco Central del Ecuador.

Nota: Exportaciones agropecuarias incluye productos agrícolas, silvícolas, pecuarios, piscícolas y alimentarios. Importaciones agropecuarias incluye productos del reino animal y vegetal, aceites y productos de industrias alimentarias.

de la región.² La orientación de las exportaciones agropecuarias ecuatorianas se vincula, de manera destacada, con el comercio de banano, que en 2010 representó el 33% del valor FOB de las exportaciones agropecuarias totales (véase el cuadro 4.2). Según indica el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), en los últimos años las exportaciones de productos no tradicionales, como palmito, conservas de jugos y frutas, y coliflores, confitería, mermeladas de frutas, entre otros, han tenido un crecimiento importante. Las importaciones agropecuarias del país, en tanto, se orientan, sobre todo, al comercio de trigo y torta de soya, que implicaron en promedio el 25% y el 23%, respectivamente, del valor CIF total entre 2006 y 2008 (véase el cuadro 4.3).³

² A 2010, las exportaciones agropecuarias en Ecuador representan el 34% del total nacional mientras que en Colombia estas contribuyen con el 14 % del total, en Perú con el 9%, y en Bolivia con el 43%.

³ Las importaciones de trigo cubren cerca del 96% de la demanda nacional (la producción interna abastece el 4% restante). Durante el período 2006–08, los volúmenes de importación se han mantenido relativamente estables en alrededor de 470.000 toneladas, lo que sugiere que el aumento del valor CIF en 2008 se origina en el incremento del precio internacional. En cuanto a la torta de soya (uno de los componentes principales del balanceado para alimentación animal) se observa una creciente demanda nacional.

CUADRO 4.2 Principales productos de exportación, 2006–10
(en miles de dólares de EE.UU. FOB)

Productos agrícolas	2006	2007	2008	2009	2010
Bananas	1.177.586	1.269.933	1.597.121	1.933.837	1.980.178
Flores	435.847	469.424	557.560	546.701	607.765
Cacao	143.148	197.283	216.481	342.633	349.920
Arroz	62.014	56.862	1.986	20.245	12.857
Plátano tipo “plantain”	35.903	32.616	43.407	61.817	52.591
Tabaco en rama	30.369	37.580	37.180	44.312	41.238
Abacá	26.104	30.642	29.803	38.429	37.142
Maíz	7.921	9.192	14.928	12.888	13.126
Melones	5.876	2.998	4.705	12.467	1.352
Total	1.924.768	2.106.530	2.503.171	3.013.329	3.096.169

Fuente: Banco Central del Ecuador.

CUADRO 4.3 Principales productos de importación, 2006–08
(en miles de dólares de EE.UU. CIF)

Productos agrícolas	2006	2007	2008
Trigo	117.420	134.352	216.417
Torta de soya	89.911	155.526	202.143
Aceite de soya	63.825	75.272	141.820
Maíz amarillo	70.683	120.573	88.265
Concentrados de proteínas	31.909	35.583	40.356
Manzanas	26.489	29.431	34.479
Bebidas no alcohólicas	22.529	27.961	31.540
Whisky	15.399	21.620	21.180
Bombones y caramelos	17.325	17.216	20.206
Total	455.490	617.534	796.406

Fuente: MAGAP.

Por otra parte, el sector agropecuario absorbe una considerable proporción de mano de obra en la zona rural ecuatoriana, en especial del tipo no calificado. De hecho, más de la mitad de los habitantes del área rural tiene ingresos que provienen, sobre todo, de la actividad agrícola. Así es que según el Censo Nacional Agropecuario de 2000, el 67% de los productores nacionales recibe ingresos de actividades estrictamente agropecuarias, lo que implica que el sector genera el ingreso principal de alrededor de 563.000 hogares. Esta dependencia tan alta respecto de actividades agrícolas y pecuarias junto a la

baja productividad son factores determinantes para que en 2010 la pobreza en el sector rural ecuatoriano alcanzara el 53%, en contraste con el 23% observado en el ámbito urbano (BCE, 2010).

Diagnóstico del sector agropecuario ecuatoriano

Retos principales

Uno de los retos más importantes del sector es la desigualdad en la tenencia de la tierra para uso productivo. La estructura productiva del Ecuador depende en gran medida de 535.000 pequeñas unidades de menos de cinco hectáreas que conforman el 63% del total de las unidades productivas agropecuarias (UPAS) y poseen el 6% del total de tierras (INEC, 2000).⁴ A su vez, esta atomización genera otros desafíos. En primer lugar, si bien en este tipo de UPAS predomina la tenencia de títulos de propiedad, se da también la tenencia mixta y la ocupación sin título. La falta de títulos obstaculiza el desarrollo de inversiones (lo cual inhibe las mejoras en la productividad), pues los agricultores ven reducida su capacidad para financiarlas al no poder emplear la tierra como colateral.⁵ En segundo término, la infraestructura para los productores con propiedades de menor extensión es deficiente. Por ejemplo, sólo el 33% de las UPAS con menos de una hectárea cuenta con acceso a energía eléctrica, mientras que las restantes unidades pequeñas carecen de este servicio.

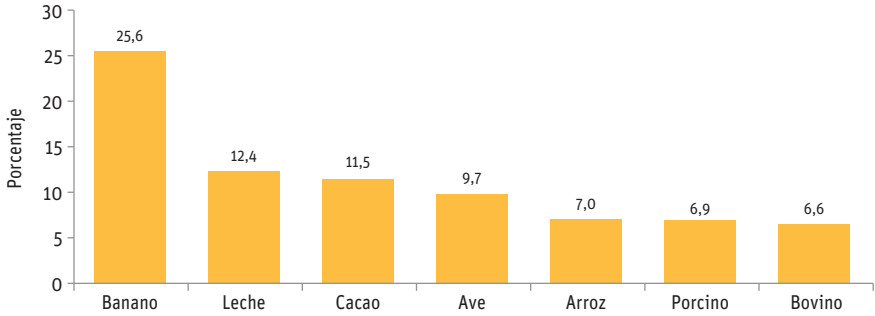
Otro reto importante es la baja penetración crediticia en el sector. De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario de 2000, la principal fuente de capital para los productores la constituyen los prestamistas, que en la mayoría de los casos cobran tasas de interés superiores a las del sistema bancario o el microfinanciero. Sin embargo, el sector ha tenido un avance significativo por medio de las cooperativas de ahorro y crédito, que se reportan como fuente de créditos en el 22% de los casos.⁶

⁴ En el otro extremo de la distribución, 19.500 unidades con extensiones mayores de 100 hectáreas representan el 2,3% del conjunto de UPAS y ocupan el 43% de la superficie total.

⁵ Cabe mencionar que la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias que impulsa el gobierno actual está creando un fondo de garantías, de forma que aquellos que no poseen títulos de propiedad (es decir, tierras comunales) puedan acceder a créditos.

⁶ Le siguen en importancia la iniciativa estatal (Banco Nacional de Fomento, con el 21%) y los recursos familiares (el 13%); mientras que el sector de la banca tradicional presenta una participación limitada (un 12%). La mayor parte de los recursos captados se utiliza en la producción de cultivos (un 71%), en tanto que el porcentaje destinado a la compra de ganado es bastante menor (el 15%).

GRÁFICO 4.1 Estructura del VBP según la participación de los productos seleccionados, 2006–10
(porcentaje sobre el total)



Fuente: Elaboración de Grade, sobre la base de datos del MAGAP.

Por último, parece fundamental abordar el nivel, escaso, de asistencia técnica que el Estado les brinda a los productores. Por ejemplo, en 2000, sólo el 33% de las UPAS informaron haber recibido asistencia del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), otras instituciones públicas, universidades o el Banco Nacional de Fomento.

Actividades y productos principales

La estructura de la canasta seleccionada está conformada por tres productos agrícolas (banano, cacao y arroz) y cuatro pecuarios (leche, aves,⁷ y ganados porcino y bovino). Estos representan el 80% del valor bruto de la producción (VBP) acumulado (en el período de análisis, 2006–10). Los productos agrícolas tienen mayor participación en la canasta seleccionada al conformar el 44% del VBP total, mientras que los artículos pecuarios constituyen el 36% (véase el gráfico 4.1).

Apoys vía precios (APM)

El indicador de apoyo al precio de mercado (APM) recoge el efecto de las medidas de política que generan un diferencial entre el precio al productor

⁷ La información para el producto “aves” sólo cubre el período 2006–09.

RECUADRO 4.1 | Evolución de los productos seleccionados entre 2006 y 2009

La producción anual de banano es de 6.880 millones de toneladas en promedio y su VBP se ubica alrededor de US\$1.440 millones por año (un 27,4% del VBP total). A partir de 2007, el cultivo mostró un considerable incremento en su valor de producción, con tasas de crecimiento del 51% en 2008, del 27% en 2009 y del 12% en 2010. En el período de análisis (2006–09), el precio del producto tuvo un aumento acumulado del 73%, mientras que la productividad se elevó un 6,4%. Cabe resaltar que Ecuador tiene una importante tradición como productor de banano, que lo ubica como el principal exportador en el mundo.

En cuanto al cultivo de cacao, con una producción promedio de 121.000 toneladas, valorizada en alrededor de US\$280 millones, representa el 5% del VBP. En 2008, el producto presentó una cosecha abundante, mientras que su valor descendió en un 38,7% debido a las variaciones en la cotización del saco de cacao. De 2006 a 2009 la productividad de este alimento tuvo una variación de entre 0,32 y 0,44TM/ha (el mayor incremento se observó en 2009, con el 27%).

El arroz, por su parte, tiene una participación del 7,7%, en el VBP con una trayectoria de producción y valorización bastante errática de 2006 a 2010. La cantidad de arroz cultivada ascendió, en promedio, a 1.300.000 toneladas anuales, pero con descensos a partir de 2008. Este hecho se vio agravado por la caída del valor de su producción, con un ritmo del 19,7% por año. La productividad, en tanto, ha permanecido constante durante el período en un rango de 3,04–3,35 TM/ha.

Por el lado de la leche, que aporta el 12,8% del VBP total, en 2009 sumó 19.000 toneladas respecto de 2006 y se ubicó como el segundo producto de mayor crecimiento entre estos años. Durante 2007 registró una ligera caída en la producción, pero su valoración aumentó.

Con respecto a la carne de ave, que representa el 9,9% del VBP, ha mostrado un importante ritmo de crecimiento tanto en producción (el 3,4% anual) como en su valoración (el 11,1%) durante cada año en el período de análisis.

La carne porcina, en tanto, responsable del 7,8% en el VBP agropecuario, presenta un valor promedio de US\$388 millones por año. Si bien en 2008 su producción cayó por la fluctuación de precios, al año siguiente se recuperó y alcanzó el nivel más alto del período de análisis con 135.000 toneladas de animal en carcasa.

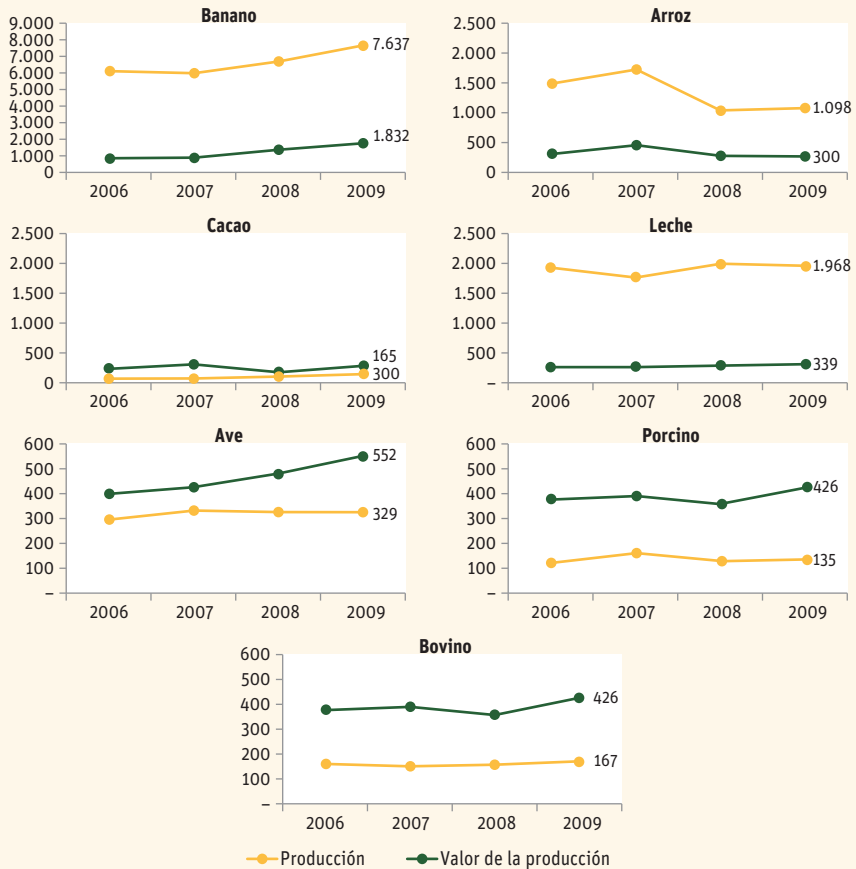
Finalmente, la carne de bovino, con una participación del 8,3%, registró, entre 2006 y 2009, un limitado crecimiento anual en su producción (el 1,9%) y también en su valor de producción (el 4,6%). La producción se ubicó entre 149.000 y 167.000 toneladas, con el nivel más bajo durante 2007.

(continúa en la página siguiente)

local y el de referencia internacional, como medidas de frontera (aranceles, cuotas, etc.) o intervenciones directas (fijación de precios). En este apartado se presenta una revisión de la serie de políticas relevantes en términos de su influencia potencial sobre el APM para el caso de Ecuador y una estimación para el período 2006–10.

RECUADRO 4.1 Evolución de los productos seleccionados entre 2006 y 2009
(continuación)

GRÁFICO 4.1.1 Evolución de la producción (en miles de toneladas) y el VBP de los productos agrícolas seleccionados, 2008–09



Fuente: Elaboración de Grade sobre la base de datos del MAGAP.

Nota: El valor bruto de la producción se mide en millones de dólares.

Ecuador es miembro de la Comunidad Andina (CAN), que desde 1996 cuenta con un arancel externo común. Sin embargo, aplica un arancel nacional para los productos agropecuarios que para 2010 fue del 17,3%, en promedio, frente al 15,7% de 2005. Los niveles arancelarios más elevados se asignan a productos tales como despojos de carne, leche y productos lácteos. Durante

el período de análisis, el promedio de protección arancelaria de nación más favorecida (NMF) del sector se vio incrementado, en forma paralela a la reducción de la protección en el sector de manufacturas.

A partir de 1994, Ecuador aplica gravámenes variables a la importación de determinados productos agropecuarios originarios de países no pertenecientes a la CAN. Utiliza para ello el Sistema andino de franja de precios (SAFP), que, según la CAN, busca “estabilizar el costo de importación de un grupo especial de productos agropecuarios caracterizados por una marcada inestabilidad de sus precios internacionales o por graves distorsiones de los mismos”. El instrumento consiste en fijar un nivel superior y uno inferior para los precios internacionales de cada producto importado (la franja) y aplicar derechos arancelarios adicionales en los casos en que el precio internacional caiga por debajo del nivel inferior de la franja, o rebajas arancelarias cuando el precio internacional exceda el límite superior. En síntesis, se establece una relación inversa entre el cargo variable y la evolución de los precios de referencia. Este sistema se establece sobre arroz, cebada, maíz amarillo, soya, trigo, aceite crudo de soya, aceite crudo de palma, azúcar sin refinar, azúcar blanco, leche, carne de cerdo y trozos de pollo.

Durante el período 2006–10 no se reportaron subsidios, o ayudas equivalentes, a la exportación de productos agropecuarios. El único programa vinculado con este tipo de apoyo fue Socio siembra (2008–09), que proporcionó ayuda para la compra de insumos agroquímicos a productores de bajos ingresos, y cuyo presupuesto anual ascendió a US\$51 millones en 2008 y US\$52 millones en 2009.

La principal intervención no arancelaria del gobierno en el sector agropecuario se relaciona con la fijación de precios de algunos productos, que se lleva a cabo a través de una forma tácitamente convenida entre productores (agricultores) y compradores (industriales), según la cual el precio es igual al costo de producción más una “utilidad razonable”. En caso de falta de acuerdo entre productores y compradores, el gobierno tiene la potestad de fijar este precio.

Estimación del APM

El proceso de estimación del APM se estructuró en cinco pasos: i) selección de productos por incluir, ii) selección de precios locales y de referencia internacional, iii) construcción de ajustes de comparabilidad, iv) cálculo del diferencial de precios (DPM) y APM en el nivel producto, y v) agregación nacional del APM en términos anuales para el período 2006–10.

CUADRO 4.4 Carácter comercial de los productos seleccionados

Productos	2006	2007	2008	2009	2010
Banano	x	x	x	x	x
Arroz	x*	x*	x*	x*	x*
Bovino	m*	m*	m*	m*	m*
Cacao	x	x	x	x	x
Porcino	m	m	m	m	m
Leche	m*	m*	m*	x*	x*
Ave	m*	m*	m*	m*	m*

Fuente: Elaboración de Grade sobre la base del BCE.

m = importador neto, x = exportador neto, o = sin mayor comercio/no transable, * = posición comercial débil.

Como se mencionó anteriormente, para el caso de Ecuador fueron seleccionados siete productos: banano, leche, cacao, ave, arroz, porcino y bovino. Esta canasta de productos representa casi el 80% del VBP del sector agropecuario entre 2006 y 2009.

Para seleccionar precios de referencia, se debe observar la composición de la balanza comercial del producto analizado y determinar si se trata de un producto de exportación o de importación neta. El cuadro 4.4 muestra este análisis para el conjunto de productos incluidos en la estimación APM.

Dentro de la selección existen dos productos exportables (banano y cacao), uno de importación neta (porcino), tres con posiciones débilmente sesgadas hacia la importación (bovino, leche y ave) y uno débilmente sesgado hacia la exportación (arroz). Esta caracterización reviste una serie de discusiones posibles en términos de la naturaleza del carácter comercial asignado a cada producto, con el objetivo de analizar si el tipo de posición viene determinado por barreras comerciales, características estructurales de cada mercado o hábitos de consumo, entre otros factores.

Durante el período analizado, la tendencia general en los aranceles ha sido creciente (véase el cuadro 4.5), en línea con el aumento en las restricciones en las medidas en frontera que tuvieron lugar en la economía ecuatoriana en ese mismo lapso, incluso en sectores alternativos al agropecuario. Dentro de la selección mostrada, los aumentos más pronunciados correspondieron a porcino, leche, ave y arroz. Asimismo, la evolución de las tasas sugiere un comportamiento similar en las estimaciones APM. Sin embargo, como se explica más adelante, esto no parece haber ocurrido con la regularidad esperada. El hecho exige un análisis de resultados de las consideraciones particulares para cada mercado.

CUADRO 4.5 Aranceles a los productos de la canasta APM
(en porcentaje)

Productos	2006	2007	2008	2009	2010
Banano	15	15	20	25	25
Arroz*	1	1	5	50	63
Bovino	20	20	20	20	20
Cacao	10	10	20	25	25
Porcino*	18	27	25	67	46
Leche*	20	20	5	47	30
Ave	20	20	25	45	45

Fuente: Elaboración de Grade sobre la base del SICE y la OMC (2011).

*Incluye promedio anual de derechos SAFP.

Para los precios de referencia internacional se consideraron tres variantes: i) precios frontera, CIF o FOB (banano, cacao, porcino y leche⁸), ii) cotizaciones internacionales (arroz) y iii) precios al productor de países referenciales (bovino y ave). Esta decisión metodológica estuvo vinculada con el efecto conjunto de la posición comercial del producto, la comparabilidad razonable entre la producción local y la foránea (es decir, la capacidad de realizar ajustes de aproximación apropiados), los elementos de distorsiones de precios en los mercados de referencia y la existencia de antecedentes metodológicos similares en estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicadas previamente.

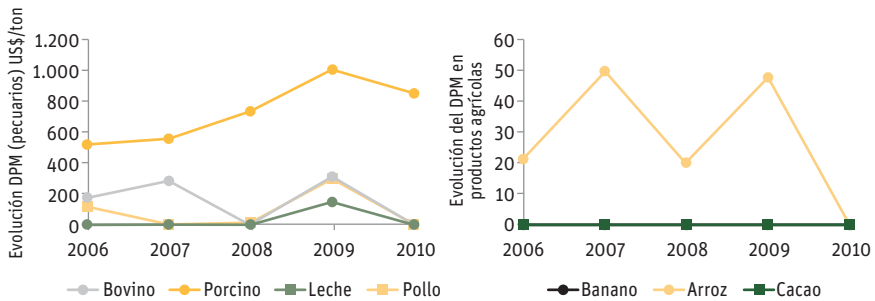
Una vez seleccionados los productos y los precios de frontera más apropiados, el paso siguiente es comparar esos precios con los que recibe el productor local, para lo cual es necesario realizar ciertos ajustes que permitan comparar ambos componentes. Estos ajustes tienen el fin de convertir el precio de frontera en un “precio de referencia” en el nivel finca, que se obtiene una vez que se ha controlado por diferencias de calidad, niveles de procesamiento, costos de transporte, etc.

Análisis de resultados

El gráfico 4.2 muestra la evolución del DPM para la selección de productos analizados durante el período 2006–10.

⁸ Para este caso se construye un precio de referencia en frontera a partir de los componentes físicos de la manteca y leche en polvo.

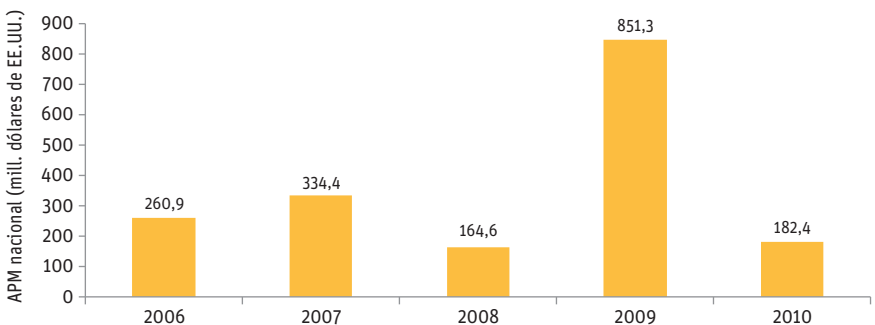
GRÁFICO 4.2 Evolución del DPM según las categorías de productos (en dólares, por tonelada)



Fuente: Elaboración de Grade.

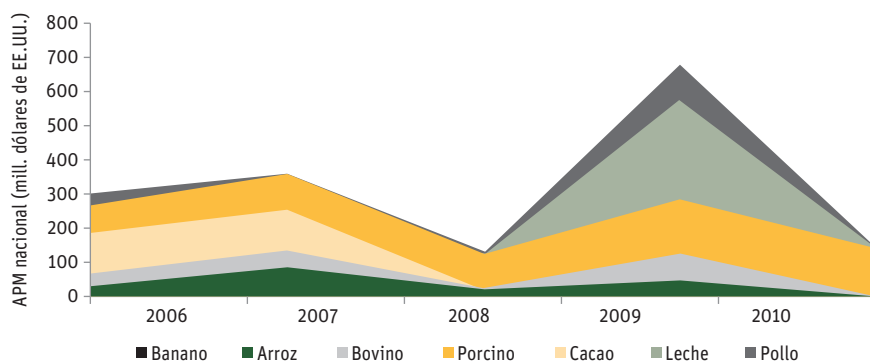
Se observa que el subsector pecuario percibe niveles de precios que se ubican por encima de su valor de referencia externo en una proporción más amplia que el subsector agrícola. En efecto, en los productos agrícolas se advierten valores cercanos o iguales a cero (es el caso del banano y del cacao, que durante el período de análisis tuvieron un precio de referencia superior al precio al productor). Cabe resaltar que el porcino se diferencia de manera considerable del resto de los productos, en nivel y en variabilidad de comportamiento, y que los productos pecuarios presentan una mayor similitud en el comportamiento de sus componentes frente al caso del subconjunto agrícola.

GRÁFICO 4.3 APM nacional de Ecuador (en millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Elaboración de Grade.

Nota: Debido a falta de disponibilidad de información, el APM de ave no se estimó en 2010.

GRÁFICO 4.4 APM nacional de Ecuador, 2006–10*(en millones de dólares de EE.UU.)*

Fuente: Elaboración de Grade.

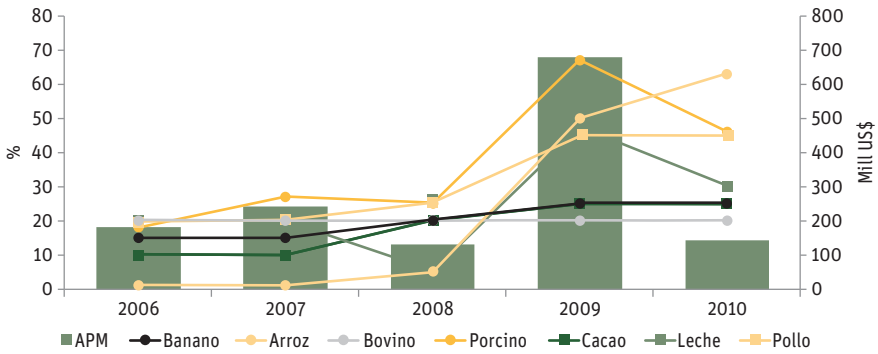
Los APM agregados se calculan a partir de los DPM detallados anteriormente. Como resultado, se observa un aumento significativo, pues se pasa de un apoyo vía precios de US\$165 millones en 2008 a US\$851 millones en 2009. Para 2010, esta situación se revierte, ya que disminuye a un nivel de US\$182 millones (este año, sin embargo, no incluye el efecto del APM del ave).

El aumento registrado en el APM para 2009 se puede explicar, sobre todo, por el incremento en el APM de la leche y el bovino, sumado al considerable apoyo recibido por la producción de porcino durante todo el período de análisis. Así, la leche, el porcino, el ave y el bovino concentraron cerca del 74% del APM nacional para ese año (véase el gráfico 4.4).

En el análisis de la evolución del APM se debe considerar el grado de transmisión entre precios locales y externos, una vez controlado por elementos de diferenciación en procesamiento, peso y calidad. Este indicador señala el nivel de protección como consecuencia de políticas de apoyo (internas o de frontera) y dependerá del movimiento que siga el diferencial entre precios locales y de frontera. Si bien las tendencias de los aranceles establecidos han evolucionado de manera similar al indicador agregado de APM (véase el gráfico 4.5), dicha relación no se ajusta con la regularidad esperada a todos los productos de la canasta (véase el gráfico 4.4 y el cuadro 4.5).

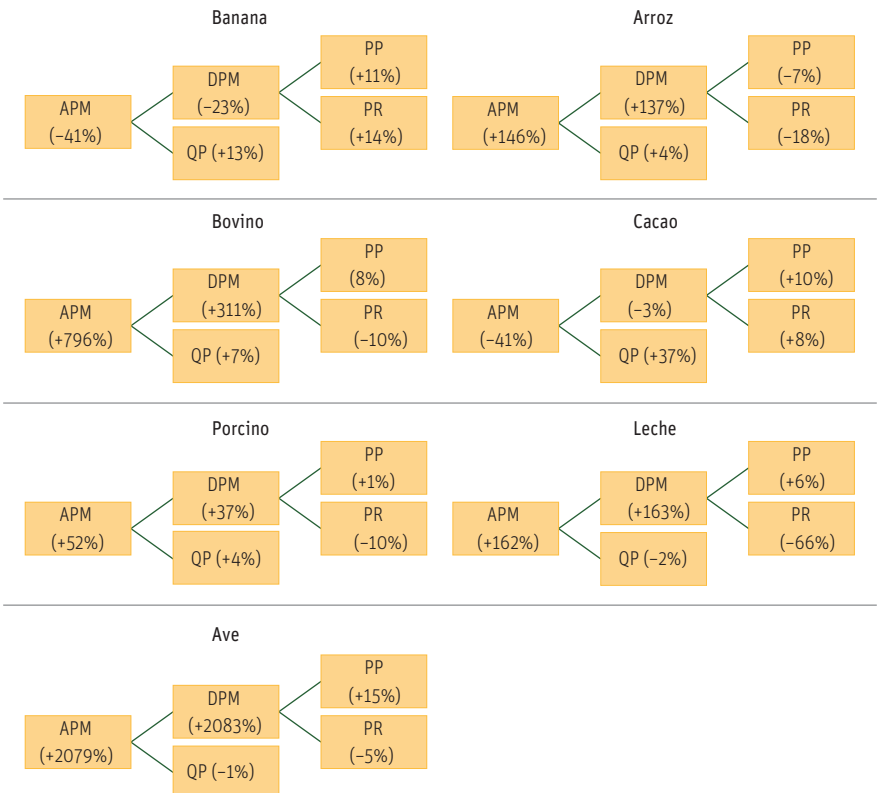
Para el caso ecuatoriano, el principal factor de distorsión es la fijación de precios entre productores agrícolas, compradores industriales y el gobierno. Este mecanismo determina que el precio es igual al costo de producción más una “utilidad razonable”. En este sistema: i) no se toma en cuenta la evolución

GRÁFICO 4.5 APM nacional de Ecuador y aranceles en productos seleccionados, 2006-10



Fuente: Elaboración de Grade.

DIAGRAMA 4.1 Descomposición de la variación del APM entre 2008 y 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Agrimonitor.

de los mercados internacionales de muchos de los *commodities* analizados, ii) existe información asimétrica, por lo tanto, se da lugar a la presencia de riesgo moral y de selección adversa en las transacciones, iii) el concepto de “utilidad razonable” es una fuente de discrecionalidad que permite el juego político entre actores y distorsiona los precios, iv) no se consideran incentivos a la productividad o mejoras en la competitividad, v) tampoco se toman en cuenta las estructuras de los mercados y vi) no hay flexibilidad, es decir que no se consiente que haya fluctuaciones con respecto a la evolución de precios internacionales de insumos, como los fertilizantes. Las estimaciones de DPM y, en el mismo sentido, las de APM son en gran medida el resultado de la estructura de mercado de los productos analizados y de una considerable intervención pública. En forma resumida, los aspectos para destacar en cada producto incluyen los siguientes:

- *Banano*: el valor del APM es negativo y, de acuerdo con la metodología, se reemplaza por cero. El hecho de que en el sector bananero las ayudas vía precios tomen el valor de cero son de difícil explicación, sin embargo existen algunos puntos que permiten una interpretación de estos resultados. En primer lugar, se puede destacar que a pesar de que en el mercado bananero la fijación de precios mínimos de sustentación⁹ ha operado durante el período 2006–10, los precios que los operadores utilizan para celebrar los contratos no son públicamente conocidos, lo que hace que el mercado funcione con información asimétrica y baja transparencia. Asimismo, existen dos temporadas de producción con distintos precios: la temporada alta, con gran demanda de la fruta y precios superiores a los oficiales, y la temporada baja, con un comportamiento opuesto. Sin embargo, un análisis agregado de precios promedio anuales no permite identificar la característica estacional de este mercado. Por lo tanto, los resultados APM, que captan promedios anuales de precios, no estarían registrando estas dinámicas. Por otra parte, en cuanto a la estructura de mercado, habría indicios de la potencial existencia de un oligopolio bilateral, dado que en el mercado existe una alta concentración tanto en las empresas exportadoras como en las firmas que demandan la producción en el mundo.

⁹ La fijación del precio se realiza a través de una comisión integrada por representantes de productores y exportadores que se encarga de formular y actualizar el costo medio nacional, a partir del cual se determinan el precio mínimo anual y el precio mínimo referencial anual. Los precios establecidos se estipulan en contratos registrados en el MAGAP y, en caso de no existir un acuerdo, el gobierno determina el precio oficial.

- *Arroz*: las ayudas vía precios para el arroz fueron positivas durante este período, aunque con valores moderados. Algunas características del mercado de este producto que habrían influenciado sobre el diferencial de precios son: i) la presencia de un mecanismo de fijación de precios mínimos de sustentación (la fórmula es la misma que en el caso del banano); ii) el hecho de que el arroz está sujeto a contingentes arancelarios cuya utilización se encuentra sometida a requisitos de absorción de la producción nacional; iii) en 2007 se prohibió la exportación, lo cual tuvo impactos adversos en los años siguientes y la producción nacional tuvo que ser administrada por el MAGAP entre 2008 y 2010, con una baja capacidad de almacenamiento y recursos económicos limitados;¹⁰ iv) finalmente, el gobierno ha optado por mantener reservas estratégicas equivalentes a dos meses de consumo de arroz (100.000 toneladas), con el fin de garantizar la seguridad alimentaria del país.
- *Cacao*: durante el período de análisis, los precios mínimos de referencia percibidos por los productores de cacao se mantuvieron.¹¹ No existen restricciones o cuotas para la exportación o la importación, y tampoco hay incentivos para su exportación ni sobretasas arancelarias. Se aprecian dos variedades: i) cacao nacional, ii) CCN51. La primera goza de reputación por su calidad y su aroma; la segunda, por su alta productividad. Desde 1993 Ecuador fue sancionado por la Organización Internacional del Cacao que redujo su contribución como exportador de cacao fino y de aroma en un 25%. Esta sanción fue revisada y ratificada en 2004 y 2008 e impuesta por haberse encontrado mezclas en las variedades exportadas. Su vigencia habría influido sobre los precios al productor y explicaría los valores de cero de los APM desde 2008.
- *Leche*: los resultados del APM pasan de valores negativos a un valor positivo importante en 2009 debido a dos factores: i) una caída del precio de referencia del 66%, ii) la intervención gubernamental, que fijó el precio al productor en el 55% del precio de venta al público de la leche en funda

¹⁰ Cabe resaltar que la exportación de arroz hacia Venezuela se realiza en el marco de acuerdos binacionales. Este intercambio comercial se lleva a cabo como consecuencia de que el gobierno ecuatoriano importa la mayor parte de la urea de la empresa pública venezolana.

¹¹ Los precios mínimos de sustentación para el caso del cacao se fijan semanalmente sobre la base de los precios internacionales que marca la Bolsa de Productos de Nueva York y datos del mercado cacaotero internacional que proporciona la agencia Reuters. La determinación de los precios mínimos referenciales FOB para la exportación de cacao está a cargo de una comisión interinstitucional conformada por el Ministerio de Agricultura y el de Industrias y Productividad.

(sachet) UHT. Asimismo cabe resaltar que el precio al productor de leche, establecido por acuerdos ministeriales, se indexa sobre la base del precio de la leche en funda en el nivel minorista. Este mecanismo determina el precio mínimo de sustentación.¹²

- *Bovino, porcino y ave*: para estos productos no existen restricciones o cuotas para su importación o exportación, ni incentivos para su exportación. Tampoco cuentan con políticas de fijación de precios.¹³ A pesar de eso, los APM (2006–09) del sector porcino son positivos y de magnitud considerable. Esto se debe a que, si bien no existen políticas de fijación de precios para este sector, sí hay un mecanismo de protección no registrado de modo oficial: las licencias previas de importación, que sirven para restringir las cantidades importadas de otros países, que no sean miembros de la CAN. Este mecanismo se utilizó fuertemente en los años de mayor APM en este sector.

En síntesis, Ecuador presenta importantes grados de apoyos vía precios: los APM constituyen entre el 70% y el 90% de los apoyos totales provistos, uno de los niveles más altos observados en la región. Estos valores reflejan el efecto conjunto de las variaciones en los precios internacionales durante el período 2008–09 así como la influencia de elementos propios del sector agropecuario ecuatoriano, que generan distorsiones en los canales de transmisión de precios. Debido a ello, para el caso de banano, arroz y cacao se observan efectos distintos de los esperados ante variaciones arancelarias. En contraste, en los casos de bovino, porcino y ave se advierte correspondencia entre los niveles arancelarios y las variaciones en el APM, precisamente porque en estos productos no existen fijaciones de precios o restricciones para su importación o su exportación (de naturaleza distinta de las tasas arancelarias).¹⁴

¹² En abril de 2008 se fijó el precio al productor en el 55% del precio de venta al público de la leche UHT, de forma tal que con el precio minorista del litro de leche en funda en US\$0,65, el precio del litro de leche cruda quedaba asentado en US\$0,35. En 2010, la forma de determinar los precios se modificó no sólo para considerar la indexación establecida, sino también para contemplar otras variables como el contenido graso, las proteínas, los cambios por reductasa y los cambios por conteos bacteriales totales, entre otros parámetros de calidad.

¹³ Salvo la fijación temporal entre agosto y octubre de 2008 para el caso del ave.

¹⁴ Esto ocurre a pesar de que entre agosto y octubre de 2008 se fijaron temporalmente los precios máximos para 12 productos agrícolas, entre ellos, el ave.

RECUADRO 4.2 | El rol de la transmisión espacial de precios en los estimados de apoyos agrícolas en la OCDE: consideraciones para el caso ecuatoriano

Las dificultades para aislar el efecto de las políticas que buscan influir en el diferencial de precios local-foráneo hacen que, además de tomar en cuenta elementos estructurales o institucionales sea preciso considerar que la metodología de estimación de apoyos vía precio (APM) resulta más apropiada cuando se analizan productos de alta transabilidad. Medidas de frontera como aranceles o cuotas generan espacio para que los productores nacionales puedan establecer un precio mayor a la referencia internacional, lo cual produce un diferencial de precios al que se ha denominado DPM. El supuesto teórico general que opera detrás de esta situación es que los mercados analizados son competitivos y, por lo tanto, cualquier diferencial de precios no disipado por arbitraje internacional se produce debido a la intervención de los gobiernos mediante la implementación de medidas que buscan influir sobre el diferencial entre los precios al productor y los de su competencia foránea (como por ejemplo barreras arancelarias).

En ese sentido, un primer elemento de importancia es el grado de dependencia de la producción (o del consumo interno) respecto de la exportación (o la importación) del bien analizado. Otra cuestión fundamental es la que se vincula con los niveles de competencia y otras distorsiones observados en los mercados locales (mercados oligopólicos, acuerdos vinculantes de comercialización, etc.). Asimismo, las políticas comerciales y la dinámica del tipo de cambio son factores complementarios que es necesario contemplar.

Una forma de resumir las principales razones que pueden explicar la existencia de transmisión espacial imperfecta entre precios para el caso latinoamericano puede ser la siguiente: i) costos de transporte, ii) información asimétrica, iii) poder de mercado, iv) comparabilidad y grado de sustitución entre la producción local y foránea, y v) el tipo de cambio (esta última no tiene particular relevancia en el caso ecuatoriano pues se trata de una economía dolarizada).

Desde la perspectiva de la competitividad comercial para el caso ecuatoriano, la CEPAL (2005) señala que los costos de transporte resultan 20 veces superiores a los aranceles promedio impuestos por Estados Unidos. En ese sentido, estimaciones de Hummels (2001) sobre la base de importaciones de ese país, muestran que “cada día ahorrado en transporte (marítimo) es equivalente a un impuesto según su valor (*ad valorem*) del 0,8% para los productos industriales” y que el tiempo de transporte es una variable fundamental en la elección del país proveedor.

En cuanto al efecto de la información asimétrica, este puede darse en la medida en que los productores locales no cuenten con información confiable y actualizada respecto de los precios aplicados por su competencia foránea y no puedan aprovechar las oportunidades. Por ejemplo, si el precio foráneo sube y los productores locales no se enteran no pueden aprovechar la oportunidad de exportar su producto de menor costo relativo (suponiendo ahora que la infraestructura de comercialización es adecuada). En este escenario, los precios se mantendrían altos en el país extranjero y bajos en el local.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 4.2 | El rol de la transmisión espacial de precios en los estimados de apoyos agrícolas en la OCDE: consideraciones para el caso ecuatoriano *(continuación)*

En el caso ecuatoriano, un aspecto particular del escenario descrito puede hallarse en el mecanismo de fijación de precios para algunos productos agrícolas (banano, arroz, cacao), el cual establece que el precio es igual al costo de producción más una “utilidad razonable”. El carácter discrecional de dicha utilidad y el proceso de fijación en sí mismo implican la existencia de información asimétrica. La fijación mencionada no incorpora, en medida alguna, la evolución de los precios en mercados internacionales como variable de decisión.

Con respecto a la presencia de estructuras de mercado no competitivas, en el caso del banano se observan indicios de un oligopolio bilateral: en este mercado existe una alta concentración tanto en las empresas exportadoras existentes (que estarían comprando la producción a precios mínimos) como en las firmas que demandan dicha producción en el mundo (que estarían comprando la exportación a precios bajos).

Por su parte, según la comparabilidad de las producciones transadas, en el mercado de aves podría existir cierta predisposición estructural en la demanda local hacia el consumo de pollo fresco frente a las variedades congeladas, que estaría generando cierto sesgo hacia el establecimiento unilateral de precios locales. La evidencia con respecto a este punto se vincula con el hecho ocurrido entre 2008 y 2009, cuando el precio de la carne de ave importada se abarató para los consumidores locales con relación al precio interno del producto, y aun así el nivel de importaciones cayó (un 10% en 2008 y un 40% en 2009). Además los niveles de importación son bajos en comparación con el consumo local (las importaciones de pollo representan menos del 1% del consumo nacional). En ese sentido, la posibilidad de aplicar ajustes razonables que admitan el control por estas diferencias permitiría obtener resultados más congruentes entre las políticas arancelarias y el nivel del APM.

En síntesis, la determinación exacta de asimetrías en la transmisión de precios en mercados específicos constituye un tópico que requeriría un análisis empírico especializado y excede los objetivos del presente estudio. Sin embargo, estas asimetrías deben ser consideradas con el fin de contextualizar de mejor manera el análisis de resultados en las estimaciones de apoyos al sector agropecuario.

Apoyos fiscales en Ecuador

Principales programas y entidades de apoyo

En los últimos años, el MAGAP, sus entidades adscritas y otras entidades de apoyo al sector como el Banco Nacional de Fomento (BNF), la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) y la Corporación Financiera Nacional (CNF), entre otras, han logrado mantener una inversión importante

CUADRO 4.6 Evolución de la ejecución presupuestaria en inversiones, 2006–10
(en millones de dólares de EE.UU.)

Entidad	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Entidades adscriptas al MAGAP</i>	14,5	37,0	35,0	27,6	17,9
INAR	0,0	0,0	30,3	9,4	5,4
Agrocalidad / SESA	5,2	14,1	0,0	7,8	5,0
INIAP	0,0	9,9	0,0	9,6	6,7
INDA	6,6	9,2	4,7	0,8	0,8
INCCA	2,6	3,7	0,0	0,0	0,0
UNA	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
MAGAP	35,8	44,9	38,0	33,5	53,1
Senplades	33,8	0,0	0,0	0,0	0,0
BNF	4,5	6,4	42,4	19,8	30,5
CNF	0,4	0,8	3,2	4,5	2,8
TOTAL	89	89,1	118,6	85,4	104,3

Fuente: Elaboración de Grade sobre la base de datos de proyectos de apoyo al sector agropecuario, según criterios de la metodología de los EAP.

Notas: El cuadro muestra los valores asignados a la categoría de “gastos de inversión”, por lo tanto no se incluyen los gastos corrientes que corresponden a personal, operación y mantenimiento de los ministerios. A pesar de que el cuadro no refleja ninguna actividad, la UNA es una entidad que maneja temas sensibles como la absorción o la compra de la cosecha de maíz y de arroz y la entrega de urea. Estos fondos no aparecen como gastos de inversión porque fueron recursos financieros, en ocasiones de emergencia, y el que ejecutaba era el BNF a través de transferencias de dinero del MAGAP. Esto implica una reducción contable en el presupuesto otorgado al MAGAP.

en el sector agropecuario.¹⁵ Estos apoyos alcanzan una cifra superior a los US\$80 millones en todos los años del período de análisis, con una cifra cercana a los US\$120 millones en 2008. En 2010 las inversiones de apoyo a la agricultura, a través de diversos programas y proyectos de apoyo directo e indirecto al sector, fueron de aproximadamente US\$105 millones. El cuadro 4.6 muestra la evolución de la ejecución presupuestaria para cada una de estas entidades.

Si bien las asignaciones otorgadas a cada entidad han sido objeto de reestructuraciones, la tendencia general de ejecución se ha mantenido alrededor del 42% en el MAGAP, cercana al 27% en sus entidades adscritas y en casi un 21% en el BNF. Desde 2008, las entidades adscritas al MAGAP han reducido su participación dentro de los apoyos totales provistos al sector, mientras que la planta central del MAGAP, a partir de la absorción en 2009 de muchas de las

¹⁵ Se consideran los gastos en inversión que clasifican como “apoyos agropecuarios”, según los criterios de la metodología de la OCDE.

entidades adscritas, incrementó su aportación.¹⁶ Por esta reestructuración, el presupuesto correspondiente a estas entidades adscritas pasó a formar parte del presupuesto de planta central del MAGAP. Las adscritas que sobreviven después de la reestructuración son el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), Agrocalidad y el Instituto Nacional de Pesca.

Los programas de apoyo al sector más destacados son los del MAGAP:

- *Plan de tierras*: dirigido a transformar la estructura de la tenencia de la tierra en el campo, antes se encontraba dentro del programa de Promoción del desarrollo. Es conocido como Plan de Tierras a partir de 2010.
- *Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos (Proneri)*: fomenta iniciativas de articulación productiva y comercial entre pequeños productores y empresas agroindustriales.
- *Programa Nacional de Innovación Tecnológica Participativa y Productividad Agrícola*: busca incrementar la productividad de los principales cultivos a través del diálogo entre los pequeños y medianos productores agropecuarios y los técnicos.
- *Subsidio al Seguro Agrícola*: desde 2010 apoya a los pequeños y medianos productores del país que se ven afectados por fenómenos climáticos, plagas y enfermedades incontrolables que hayan ocasionado pérdidas en sus cultivos.
- *Proyecto Integral para el Desarrollo Agrícola, Ambiental y Social de forma Sostenible del Ecuador (PIDAASSE)*: desde 2010 busca implementar sistemas integrales de producción agrícola en 10.000 hectáreas de tierras comunales de la península de Santa Elena.

Hasta 2008, el MAGAP mantenía en su presupuesto una asignación histórica considerable para proyectos de emergencia, con el objetivo de reactivar el sector afectado por fenómenos climáticos (como sequías, heladas e inundaciones). En 2008, los proyectos de emergencia constituían el 51% del total de proyectos, mientras que en 2009 y 2010 esta proporción cayó al 23% y al 3% respectivamente. De este modo la estructura del presupuesto del ministerio cambió, y pasó de proyectos de emergencia a una composición que se

¹⁶ Así, el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) pasó a ser la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria; el Instituto Nacional de Riego (INAR), la Subsecretaría de Riego y Drenaje, y el Instituto Nacional de Capacitación Campesina (INCCA), la Coordinación General de Innovación. Asimismo la Unidad Nacional de Almacenamiento (UNA) se convirtió en Empresa Pública Unidad Nacional de Almacenamiento.

concentra en proyectos de inversión. Los proyectos de inversión corresponden a programas que tienen el objetivo de ayudar a los productores en el sector agropecuario. La mayoría viene implementándose desde 2010, en parte debido a las nuevas competencias asumidas por la planta central del MAGAP.

Estimación y resultados de los apoyos directos

Los resultados de la clasificación EAP para Ecuador se resumen en el cuadro 4.7.

Aunque los apoyos directos no muestran una tendencia clara, en los cinco años de análisis han aumentado su nivel: mientras que en 2006 equivalían a US\$10,5 millones, para 2010 este monto se había incrementado a cerca de US\$60 millones. Los apoyos directos están concentrados principalmente en apoyos basados en el uso de insumos. Este componente representa en promedio el 97% de los apoyos directos. Dentro de este rubro se destaca el apoyo en capital fijo, que alcanza una media del 54% del total en este tipo de apoyos, mientras que los rubros insumos variables y servicios en predio representan en promedio un poco más del 20% cada uno.

A partir de 2008 los apoyos en insumos variables adquirieron más importancia debido al programa de subsidio a la urea a cargo del BNF. También cabe destacar la tendencia creciente en la asignación de apoyos basados en la

CUADRO 4.7 Resultados del EAP en Ecuador, 2006–10
(en millones de dólares de EE.UU.)

Categorías del EAP	Presupuesto ejecutado				
	2006	2007	2008	2009	2010
A. Pagos basados en la producción	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
B. Pagos basados en el uso de insumos	10,5	21,4	58,7	29,6	57,1
B.1 Uso de insumos variables	0,0	0,4	32,5	11,6	16,6
B.2 Formación de capital fijo	7,9	12,1	21,1	14,0	30,5
B.3 Servicios en predio	2,6	8,9	5,1	4,0	10,0
C. Pagos basados en características de la producción corriente	0,0	1,1	3,1	0,8	0,3
C.1 Basados en ingresos y producción requerida corriente	0,0	1,1	3,1	0,8	0,3
C.2 Basados en área/ animales y producción requerida corriente	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
D. Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EAP total	10,5	22,5	61,8	30,4	57,4

Fuente: Elaboración de Grade.

CUADRO 4.8 Resultados del EASG en Ecuador, 2006–10
(en millones de dólares de EE.UU.)

Categorías del EASG	Presupuesto ejecutado				
	2006	2007	2008	2009	2010
H. Investigación y desarrollo	8,8	5,1	0,0	8,6	8,0
I. Escuelas agrícolas	25,5	25,5	25,5	25,5	25,5
J. Servicios de inspección	5,2	14,1	0,0	8,8	8,0
K. Infraestructura	39,0	22,2	31,4	12,1	5,5
L. Comercialización	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
M. Almacenamiento público	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
N. Misceláneos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EASG total	78,5	67,0	56,9	55,1	47,0

Fuente: Elaboración de Grade.

formación de capital fijo. Esto se explica por el aumento en los montos de los créditos subsidiados por el BNF y la CNF durante el período de análisis. Por último, los apoyos a servicios en predio alcanzaron su mayor nivel durante 2010, impulsados sobre todo por el componente de Escuelas de la Revolución Agraria (ERAS), del programa nacional de innovación tecnológica, y el proyecto de Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible (Caders).

Estimación y resultados de los apoyos en servicios generales

Entre los programas incluidos se encuentran, en la categoría investigación y desarrollo, los referidos a investigación y generación de nuevas tecnologías de producción agropecuaria. La mayoría de ellos está a cargo del INIAP y del Programa Nacional de Cárnicos del MAGAP. En cuanto a la categoría escuelas agrícolas, se consideraron los presupuestos de la Universidad Agraria del Ecuador y de la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí, en tanto constituyen instituciones de entrenamiento y formación de profesionales en el ámbito agrícola. En servicios de inspección se consignaron los servicios de vigilancia e inocuidad de alimentos a cargo de Agrocalidad, así como las campañas de erradicación de plagas. Además se incluyó el componente de inspección del Programa Nacional de Cárnicos. Por el lado de los apoyos en Infraestructura, los programas comprendidos son principalmente de riego y de prevención de desastres, por medio de INAR, MAGAP, INDA y Senplades. Los resultados de las estimaciones de apoyos vía servicios generales se muestran en el cuadro 4.8.

Los rubros más importantes del apoyo en servicios generales son las categorías escuelas agrícolas, infraestructura, investigación y desarrollo, y servicios de inspección. Estos componentes se explican a partir de la ejecución presupuestal de universidades agrarias, políticas de sanidad agropecuaria (Agrocalidad) y provisión de infraestructura a cargo de MAGAP, INAR e INDA (en especial, de riego y defensas contra inundaciones y sequías).

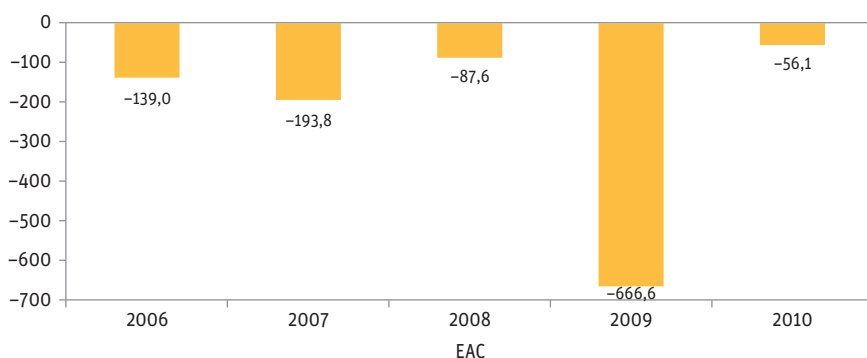
En el caso de investigación y desarrollo, los niveles de inversión son bastante escasos (menos de US\$9 millones anuales) y probablemente están entre los más bajos de la región. Si bien el INIAP es el principal centro de investigación y desarrollo de tecnología agropecuaria en el país, se observa una falta de conexión entre esta entidad y aquellas que se ocupan de la transferencia de tecnologías, como son el INCCA y las ERAS. Por lo tanto, cualquier innovación tecnológica tiende a lograr un impacto limitado debido a la falta de coordinación de objetivos, políticas, programas y/o proyectos entre las instituciones de generación y transferencia de tecnologías.

Asimismo hay una asignación restringida a los rubros almacenamiento público y marketing y promoción. Con respecto al primero, es fundamental señalar que uno de los proyectos centrales que posee el MAGAP es la construcción de infraestructura para el almacenamiento de los principales granos de producción local, con fines de seguridad, soberanía alimentaria y estabilización de precios mínimos de sustentación. Sin embargo, este proyecto, que cuenta con presupuesto desde 2010, no se ha ejecutado. Es un ejemplo de ayuda al productor mediante infraestructura para mejorar la competitividad del sector que durante este período no se ha implementado.

Estimación y resultados del apoyo al consumidor (EAC)

Este indicador refleja el valor monetario anual de las transferencias brutas a consumidores de bienes agrícolas, evaluadas en el nivel finca, que surgen de medidas de política de apoyo a la agricultura, independientemente de su naturaleza, objetivos o impactos. En caso de que sea negativo, el EAC mide la carga (impuesto implícito) sobre los consumidores primarios e indica que los altos precios generados como resultado de la implementación de medidas de apoyo vía precios, como aranceles o cuotas, superan el beneficio derivado de los subsidios al consumo. Este parece ser el caso de Ecuador, como muestra el gráfico 4.6.

La composición del APM sugiere que esta carga está fuertemente concentrada en el consumo de leche, porcino, ave y bovino. Esto se debe a

GRÁFICO 4.6 Estimado de apoyo al consumidor, 2006–09*(en millones de dólares de EE.UU.)*

Fuente: Elaboración de Grade.

que se trata de productos que definen el valor del APM casi por completo y, en ese sentido, el diferencial de precios adicional que pueden establecer los productores locales y que pagan los consumidores primarios, como consecuencia de las medidas de apoyo a la producción vía precio. Si bien el indicador EAC provee una referencia relevante en términos de la carga de los apoyos sobre los consumidores primarios, la dimensión de seguridad alimentaria exige una serie de análisis complementarios que permitan tener una visión más desagregada del problema y lograr así que esta información sea un instrumento efectivo en la formulación de políticas del sector.

Estimación y resultados del apoyo total

El EAT representa el valor monetario anual de todas las transferencias que surgen de políticas de apoyo a la agricultura, sin discriminación de sus objetivos o impactos sobre la producción, el ingreso o el consumo de productos agropecuarios. En ausencia de políticas de apoyo a consumidores primarios por el efecto de mayores APM, el EAT se calcula como la suma del EAP y el EASG.¹⁷

¹⁷ Si existiesen políticas de apoyo a consumidores primarios, ellas se calcularían dentro de otro concepto, el de transferencias a consumidores de contribuyentes (TCT), que se sumaría al EAP y al EASG.

CUADRO 4.9 Resultados del EAT en Ecuador, 2006–10
(en millones de dólares de EE.UU.)

Resumen de apoyos agropecuarios		Presupuesto ejecutado				
		2006	2007	2008	2009	2010
EAP	APM	260,89	334,44	164,6	851,3	182,4
	Apoyos directos	10,50	22,50	61,8	30,4	57,4
	EAP total	271,39	356,94	226,4	881,7	239,8
EASG		78,50	67,00	56,9	55,1	47,0
EAT		349,89	423,94	283,3	936,8	286,8

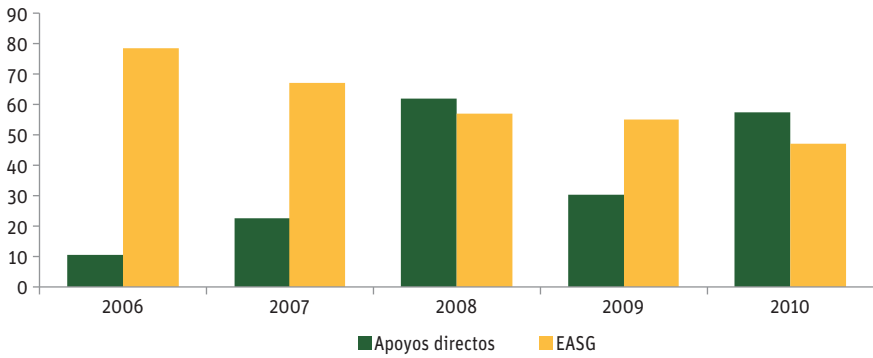
Fuente: Elaboración de Grade.

Al estructurar el conjunto total de apoyos al sector es posible reconocer los dos grandes grupos a los cuales se hizo referencia anteriormente (EAP y EASG). La importancia observada del EAP se debe a que éste se compone (además de las transferencias fiscales a receptores específicos) del APM (elemento de contribución mayoritaria). En el cuadro 4.9 se muestra dicha estructura para el caso ecuatoriano.

Los resultados de estos cálculos pueden ser comparados con los de otros países (tanto en composición como en evolución), para identificar y analizar diferencias en cuanto al apoyo que los gobiernos le dan al sector agropecuario en distintas regiones. Esto constituye un paso importante hacia la mejora de las estrategias de intervención, ya que permite determinar un objetivo hacia el cual dirigir el conjunto de apoyos (es decir, privilegiar las bases de apoyo que en otros lugares han probado ser menos distorsionantes y las de mayor impacto sobre indicadores de bienestar). Además, los resultados brindan evidencia concreta a partir de la cual las autoridades y los productores nacionales pueden discutir y coordinar el sistema de apoyos en el país tomando en cuenta cómo ese sistema afecta el desarrollo del sector agropecuario en su conjunto.

La evolución de los apoyos totales ha presentado fluctuaciones que se basan en la evolución del APM (véase el cuadro 4.9). Se registra un nivel importante en el APM de 2009, por el alto diferencial entre el precio interno y el externo de la leche y la carne de ave. Para los casos de banano, arroz, cacao y leche fue posible identificar elementos que explican los niveles estimados de APM aparte de cambios en las políticas arancelarias. Estos elementos se asocian, principalmente, a los mecanismos de fijación de precios, que generan una baja transmisión entre precios internos y de frontera. Por el lado del gasto público, las tendencias han sido la reducción de los apoyos en servicios generales y el aumento en la asignación a apoyos directos (véase el gráfico 4.7). Mientras

GRÁFICO 4.7 Evolución de los apoyos directos y en servicios generales, 2006–10
(en millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Elaboración de Grade.

que en 2006 los apoyos en servicios generales alcanzaban una cifra cercana a los US\$80 millones y los apoyos directos, los US\$10 millones, para 2010 los apoyos directos adquirieron incluso una mayor participación que los apoyos en servicios generales (US\$57 millones frente a US\$47 millones). Resulta de interés analizar las implicancias de esta nueva configuración de apoyos, influenciada en gran parte por los últimos programas creados por el MAGAP y los nuevos roles asumidos por este ministerio a raíz de la absorción de varias de las entidades adscritas.

Implicancias de política de los estimados de apoyos agropecuarios

Los cálculos de apoyos a la agricultura mediante la metodología de la OCDE permiten obtener estimados acerca de los recursos que se están transfiriendo al sector en cada año, con una desagregación detallada de los distintos componentes de apoyo. A continuación se analiza en qué medida esta información ayuda a la comprensión de los retos fundamentales de política que enfrentará la agricultura ecuatoriana en los próximos años.

Competitividad y crecimiento de la productividad

Ecuador, como muchos de los países de la Región Andina, presenta bajos niveles de productividad agropecuaria (en relación con los países de la OCDE), que se reflejan en los bajos rendimientos obtenidos en muchos de los

productos. En varios países de la región, algunos subsectores reciben apoyo con el propósito de mejorar su competitividad respecto de los productos de importación. Este tipo de apoyo podría generar una creciente dependencia del Estado, aun cuando en ciertos casos la ayuda puede justificarse ya que estos sectores tienen menor acceso a servicios complementarios del Estado o se encuentran en desventaja por la falta o la limitación de algunos mercados (crédito y asistencia técnica, entre otros).

Para el caso ecuatoriano, durante el período 2006–10 las transferencias al sector alcanzaron una cifra promedio de US\$500 millones anuales. Este monto representa casi el 13% del valor agregado bruto del sector agrario, y expresa un moderado apoyo tanto en términos absolutos como relativos. Los resultados de las estimaciones de apoyos permiten diferenciar el soporte de cada tipo de política entre instrumentos de mercado, determinados factores de producción o medidas generales para el sector. En Ecuador, los apoyos agropecuarios se concentran, sobre todo, en políticas de frontera, que tienen como objetivo aumentar el precio recibido por los productores. Entre 2006 y 2010 estos apoyos significaron, en promedio, el 75% del total de apoyos transferidos al sector, un porcentaje bastante alto en comparación con economías más desarrolladas como la de los países de la OCDE o, incluso, la de algunos países de la región como Chile y Brasil, pero similar al observado en otros países andinos. Es posible argumentar que este tipo de apoyos tiende a generar ineficiencias, ya que al modificar precios afecta la reasignación de recursos entre sectores.

Por otra parte, los apoyos basados en el uso de insumos también tienen una participación importante, ya que representan una media del 10% de los apoyos totales. Constituyen una forma de corrección de eventuales ineficiencias en los mercados de fertilizantes y agroquímicos, pero generan distorsiones significativas sobre las decisiones de producción. Debido a que las transferencias fiscales se enfocan primordialmente en este tipo de apoyos, resulta relevante examinar en qué medida estas políticas corrigen las ineficiencias de los mercados de factores y en qué medida generan ineficiencias sobre la producción. Esta es un área de discusión fundamental, que podría ser evaluada con los resultados generados por algunos de los programas que transfieren recursos de manera directa a los productores.

Por último, los apoyos basados en servicios generales buscan mejorar los niveles de productividad del sector por medio de la provisión de bienes públicos que corrijan algunas de las fallas de mercado presentes. Por ejemplo, la construcción de infraestructura para reducir los altos costos de transporte

o un mayor apoyo en I+D para mejorar la disponibilidad de tecnologías de última generación. En Ecuador, los apoyos a este tipo de rubros son bastante reducidos: representan el 15% de los apoyos totales, lo cual implica, en promedio, US\$60 millones anuales.

Liberalización comercial

En algunos países, un elevado nivel de apoyo indica que los mercados que se van a integrar comercialmente enfrentan problemas. En el caso de la Región Andina, los resultados de los EAP reflejan que algunos países como Colombia, Ecuador y Perú poseen niveles de apoyos vía precios que pueden superar el 80% del total de apoyos. En Ecuador, por ejemplo, de 2006 a 2010 los APM oscilaron entre el 57% y el 90%. Estos niveles de APM generan dificultades para el proceso de integración regional entre los países que forman parte de la CAN.

A pesar de los acuerdos suscritos, los miembros de la CAN continúan brindando protección a los principales artículos de producción local y de exportación. De hecho, el incremento de tarifas arancelarias que experimentó Ecuador en los últimos años se produjo, sobre todo, para frenar el aumento de las importaciones colombianas. Existen, sin embargo, otros tipos de protecciones que no se registran de manera oficial porque tienen el carácter de barreras no arancelarias, como el requerimiento del certificado fitosanitario o el zoosanitario.

En 2006 Venezuela se retiró de la CAN por considerar que los acuerdos alcanzados por Perú y Colombia para la suscripción de un tratado de libre comercio con Estados Unidos son contrarios a la normativa y las instrucciones de la CAN. Si bien Ecuador aún permanece como miembro, ha declarado no estar en busca de un tratado de libre comercio. Además, en 2009, se incorporó a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y ha estrechado vínculos comerciales con Venezuela, en especial en la exportación de arroz y leche y en la importación de urea.

Asimismo, el análisis sugiere que existen factores extra-arancelarios que también habrían afectado los precios individuales y, por lo tanto, el indicador de APM. Se observa que en ciertos productos, sobre todo en aquellos con un nivel de comercialización reducido, la política comercial de frontera no resulta una herramienta eficiente de apoyo, pues tiene un impacto mínimo sobre el diferencial de precios. En este sentido, resulta pertinente revisar la eficacia de este tipo de medidas para cada producto y discutir sobre las alternativas existentes a fin de alcanzar los objetivos de política planteados (por ejemplo, la protección de sectores vulnerables ante la apertura comercial).

Seguridad alimentaria y pobreza rural

La seguridad alimentaria y la pobreza rural son problemas con alta incidencia en los países de la Región Andina. Analizar los apoyos agropecuarios, las fuentes adicionales de ingresos de los productores rurales y los patrones de consumo de la población podría aportar evidencia sobre los distintos canales y las diferentes formas para lograr los objetivos de seguridad alimentaria y reducción de pobreza, con la mayor eficiencia posible.

El EAC es uno de los principales indicadores generados por la metodología de la OCDE que puede ser utilizado para estudiar la problemática de la seguridad alimentaria. Este indicador cuantifica las transferencias a los consumidores a través de los subsidios al consumo y de los impuestos implícitos sobre los consumidores que operan mediante precios más elevados de los productos agropecuarios. El EAC muestra de manera general el impacto que tiene el conjunto de políticas de apoyo a la agricultura sobre los consumidores primarios de estos bienes, entre los que se encuentran los alimentos básicos para el consumo.

En el caso ecuatoriano, el EAC obtenido tiene valores negativos (de entre US\$56 millones y US\$666 millones). Los productos que manifiestan una mayor carga hacia los consumidores son arroz, bovino y porcino, bienes que tienen un mayor apoyo por efecto de las políticas de precios. Quienes están sosteniendo esta transferencia, al pagar un precio mayor por estos productos, son los consumidores primarios, por eso resulta necesario profundizar acerca de los límites existentes entre la política agropecuaria y la política de apoyo a los consumidores.

Las estimaciones de apoyos reflejan que el peso del “impuesto” para los productos de importación (porcino y bovino) tiende a ser especialmente importante. En casos como estos, una alternativa interesante podría ser la aplicación de programas de asistencia alimentaria para atender a los sectores vulnerables (en términos de pobreza y seguridad alimentaria) que enfrentan precios elevados sobre estos productos de la dieta básica. Para los productos de exportación, como banano y cacao, el apoyo a los agricultores tiene un efecto menor sobre los consumidores.

Sostenibilidad ambiental y cambio climático

Entre las principales presiones que afectan los recursos naturales en el territorio ecuatoriano se encuentran: i) procesos de deforestación, ii) contaminación en cuerpos hídricos, iii) deterioro de los ecosistemas, y iv) contaminación y mal uso de los suelos. En los últimos años se han registrado períodos de sequía prolongados, sobre todo en la Sierra Central, y recurrencia de inundaciones,

en la cuenca baja del río Guayas. A pesar de que estas zonas vulnerables y sus asentamientos poblacionales han sido identificados, no se ha producido un cambio sustancial en cuanto a las actividades productivas y tampoco se han observado procesos de migración hacia lugares menos inseguros. La metodología de los EAP puede cuantificar el esfuerzo que realiza el Estado para lograr objetivos relativos frente a estos desafíos ambientales. Si bien los resultados obtenidos en este estudio no permiten analizar esta problemática, es posible generar nuevos indicadores que identifiquen el apoyo que se les da a las políticas ambientales “verdes”.

Por otro lado, la metodología de los EAP abre la posibilidad de estudiar las relaciones existentes entre los apoyos sectoriales a productos específicos y las emisiones de gases de efecto invernadero (EGEI) que generan estos sectores. Este análisis, que requiere de información complementaria sobre la emisión de GEI, es compatible con la metodología utilizada para medir apoyos, que incluso podría ser ampliada con la adición de nuevas etiquetas o categorías que identifiquen aquellas políticas de mitigación y adaptación ante el cambio climático.

Conclusiones y recomendaciones

Durante el período 2006–10, las transferencias al sector agropecuario ecuatoriano alcanzaron una cifra promedio de US\$500 millones anuales. Este monto representa casi el 13% del valor agregado bruto del sector agrario y expresa un moderado apoyo, tanto en términos absolutos como relativos.

El APM es responsable de entre el 60% y el 90% del total de apoyos provistos, uno de los porcentajes más altos observados en la región. Este indicador varía como consecuencia de alteraciones en los precios internacionales y de la acción de elementos propios del sector agropecuario ecuatoriano, que generan distorsiones en los canales de transmisión de precios.¹⁸ En algunos productos (banano, arroz y cacao) se ha advertido una falta de correlación entre los cambios arancelarios y las variaciones del APM, debido a que la política arancelaria constituye uno solo de los factores que influyen sobre la evolución del APM. En contraste, se halló que en los casos de bovino, porcino y ave existe correspondencia entre los niveles arancelarios y las variaciones en el APM. La explicación es que en estos productos no existen fijaciones

¹⁸ Al igual que en otros países de la región, se corrobora que la metodología de estimación de apoyos vía precio es más efectiva en el caso de productos con alta transmisión entre precios externos e internos.

de precios o restricciones para su importación o exportación (de naturaleza distinta de las tasas arancelarias).

En cuanto a las transferencias fiscales, las tendencias han sido la reducción de los apoyos en servicios generales y el aumento en la asignación a apoyos directos. Este resultado es un indicador importante para reconocer hacia dónde se están redirigiendo los recursos de apoyo al sector, a la luz de la reforma institucional del MAGAP y la nueva Constitución vigente a partir de 2008. Durante el período 2006–10, los apoyos directos se concentraron en los que están basados en insumos. Este componente representa, en promedio, el 97% de los apoyos directos. Dentro de este rubro se destaca el apoyo en capital fijo, el cual constituye el 54% de este tipo de apoyos, mientras que los rubros insumos variables y servicios en predio implican, en promedio, un poco más del 20% cada uno, durante los años analizados.¹⁹ A su vez, los EASG se centraron principalmente en escuelas agrícolas (universidades agrarias), infraestructura (riego, prevención de desastres), investigación y desarrollo y servicios de inspección (sanidad agraria e inocuidad agropecuaria).

De manera similar a otros países de la región, la implementación de la metodología de la OCDE en el caso ecuatoriano afronta retos técnicos relacionados a la información necesaria para que el instrumento permita el monitoreo de las políticas.²⁰ Además de las recomendaciones técnicas para superar estos retos, las recomendaciones de políticas que podrían mejorar los

¹⁹ A partir de la implementación del programa de subsidio a la urea, que maneja el BNF, a partir de 2008 los apoyos en insumos variables adquirieron mayor importancia. Los apoyos para la formación de capital fijo se concentraron en la asistencia crediticia a cargo del BNF y la CNF. Por último, los apoyos en servicios en predio han sido impulsados recientemente por el MAGAP, a través de la creación del Programa Nacional de Innovación Tecnológica, Participativa y Productividad Agrícola, del componente de Escuelas de la Revolución Agraria (ERAS), y del programa Caders.

²⁰ Para facilitar futuras actualizaciones del EAP, se sugiere fortalecer y hacer de acceso público las estimaciones de valor bruto de la producción, precios al productor, producción y de exportaciones e importaciones por subpartidas arancelarias. Esto permitirá que el proceso de estimación de APM se realice con mejor información y consistencia. En el caso específico de los apoyos por la vía fiscal, se encontraron las siguientes debilidades potenciales para la aplicación de la metodología: i) la información acerca del gasto público sectorial, tanto en el nivel central como en el de los entes territoriales (municipios y departamentos), no está organizada de manera eficiente. Además, no existe una clasificación del gasto por grandes rubros presupuestarios. Para este libro sólo se tuvo acceso a información del MAGAP y sus entidades adscritas. Esto implica que ciertos apoyos no quedan registrados ya que son transferidos a través de otras entidades (el Ministerio de Hacienda, en temas de infraestructura, o los municipios y los departamentos). Las limitaciones de información podrían ser importantes y, por lo tanto, generar subestimaciones en los cálculos. ii) Los apoyos directos se concentran en pagos basados en el uso de

problemas de fijación de precios y de competitividad del sector rural se basan en los siguientes aspectos: en primer lugar, reconocer que la problemática del sector agrícola (en particular en la producción de *commodities*) no depende sólo de aspectos relativos a la fijación de precios, sino también de un problema de productividad. El sector agrícola ecuatoriano se caracteriza por un nivel de productividad relativamente bajo con respecto a países de la región que exportan los mismos productos agrícolas. En segundo lugar, la mejora en la productividad se puede lograr optimizando el acceso a semillas certificadas, capacitación, entrenamiento, créditos, mecanización y tecnificación. La generación de nueva tecnología es una condición necesaria, pero no suficiente para incrementar la productividad agrícola. Al respecto, la existencia de trabas entre la disponibilidad del conocimiento y las prácticas agrícolas pueden conducir a que los esfuerzos dedicados al progreso tecnológico tengan poco impacto. Por último, una adecuada provisión de bienes y servicios públicos para el sector agropecuario puede resultar en una expansión en términos de productividad y competitividad. Por ejemplo, hace falta infraestructura para la administración de la cosecha en el ámbito nacional. Con escasas facilidades de almacenamiento es imposible mantener una reserva estratégica de granos en el país y menos aún se puede pretender administrar temporalmente los excedentes de algunos granos como arroz, maíz o soya. El plan nacional de almacenamiento es crucial para este propósito. Sin embargo, su ejecución está estancada. La tecnificación y el equipamiento también son importantes para provocar saltos de productividad, pero en la actualidad no existe un programa con presupuesto que intente mejorar los bajos niveles de equipamiento. Incluso son pocos los productores que conocen las facilidades que brinda el Banco Nacional de Fomento a través de condiciones crediticias favorables para la adquisición de maquinaria agrícola.

insumos (fijos y de servicios en predio), ya que los pagos basados en producción y otras categorías casi no existen. Esto podría dificultar la identificación de los criterios de implementación de cada uno de los programas. Ante la ausencia de información que permita identificar la base sobre la cual se transfieren los pagos, muchas veces se opta por clasificar los programas en el rubro de insumos. iii) En los rubros de servicios generales se incluye el apoyo que se brinda a servicios de inspección, investigación y desarrollo, escuelas agrícolas e infraestructura. La información consolidada recibida da cuenta de las variaciones en estos rubros según los desembolsos realizados por las distintas entidades consideradas. iv) Dentro de la estimación de apoyos en servicios generales no se registran apoyos del MAGAP en los rubros Almacenamiento y Comercialización. De acuerdo con las consideraciones que se establecen en el punto i), es probable que otras entidades (ministerios, municipalidades o departamentos) hayan transferido recursos a estas áreas durante los años de análisis. Dado que no se cuenta con el detalle de dichas transferencias es posible una subestimación del gasto.

Referencias

- BCE (Banco Central del Ecuador). 2008. *Encuestas de coyuntura del sector agropecuario*. Quito: BCE.
- . 2009. *Encuestas de coyuntura del sector agropecuario*. Quito: BCE.
- . 2010. *Encuestas de coyuntura del sector agropecuario*. Quito: BCE.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2005. “Costos de transporte como barreras al comercio internacional de bienes agrícolas”. *Boletín FAL* (Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina), edición Núm. 224 (abril). Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://www.cepal.org/transporte/noticias/bolfall/6/21016/FAL224-web.pdf>.
- Hummels, D. 2001, “Time as a Trade Barrier.” Documento de trabajo Núm. 18 (julio). West Lafayette, IN: Global Trade Analysis Project (GTAP), Purdue University. Disponible en <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/2877.pdf>.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2000. *Censo Nacional Agropecuario*. Quito: INEC. Disponible en <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-nacional-agropecuario/>.
- OMC (Organización Mundial del Comercio). 2011. *Exámenes de las políticas comerciales. Ecuador: una evaluación multilateral de los efectos de las políticas en el sistema de comercio mundial*. Ginebra: OMC. Disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp354_s.htm.
- SICE (Sistema Interactivo de Comercio Exterior). Información obtenida de la página web, disponible en <http://sice1.aduana.gov.ec/ied/arancel/index.jsp>.

ANEXO 4.1 Clasificación de los programas de apoyo al sector agropecuario en Ecuador, 2006–10 (en millones de dólares de EE.UU.)

Tipo	Categoría	Programa	Entidad	2006	2007	2008	2009	2010	2006–10
EAP	B.1 INSUMOS VARIABLES			0,0	0,4	32,5	11,6	16,5	
EAP	B.1 INSUMOS VARIABLES	Subsidio urea	BNF	0,0	0,0	32,2	11,1	16,5	59,8
EASG	B.1 INSUMOS VARIABLES	Fondo 2KR (componente insumos variables)	MAGAP	0,0	0,4	0,3	0,5	0,1	1,2
EAP	B.2 FORMACIÓN DE CAPITAL			7,9	12,1	21,1	14,0	30,5	
EAP	B.2 FORMACIÓN DE CAPITAL	Subsidio Crédito Sector Agropecuario (Crédito 555, Microcrédito, CDH, etc.)	BNF	4,5	6,4	10,2	8,7	14,0	44,0
EAP	B.2 FORMACIÓN DE CAPITAL	Regularización y Administración de Tierras Rurales	INDA	3,0	4,9	4,7	0,8	0,1	13,5
EAP	B.2 FORMACIÓN DE CAPITAL	Subsidio Crédito Sector Agropecuario	CNF	0,4	0,8	3,2	4,5	2,8	11,7
EAP	B.2 FORMACIÓN DE CAPITAL	Programa Nacional de Innovación Tecnológica, Participativa y Productividad Agrícola (componente insumos fijos)	MAGAP	0,0	0,0	0,0	0,0	6,8	6,8
EAP	B.2 FORMACIÓN DE CAPITAL	Mejoramiento de riego parcelario en las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Bolívar para optimización en la utilización del agua para uso agropecuario	MAGAP	0,0	0,0	0,0	0,0	6,1	6,1
EASG	B.2 FORMACIÓN DE CAPITAL	Reactivación del microcrédito bono cafetalero	MAGAP	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0	3,0
EAP	B.2 FORMACIÓN DE CAPITAL	Plan de fomento de acceso a tierras a los productores familiares del Ecuador	INDA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,7

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 4.1 Clasificación de los programas de apoyo al sector agropecuario en Ecuador, 2006-10 (continuación)
 (en millones de dólares de EE.UU.)

Tipo	Categoría	Programa	Entidad	2006	2007	2008	2009	2010	2006-10
EAP	B.3 SERVICIOS EN PREDIO			2,6	8,8	5,2	3,9	10,0	
EAP	B.3 SERVICIOS EN PREDIO	Programa de Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible (Caders)	MAGAP	0,0	0,2	4,6	3,0	2,1	9,9
EAP	B.3 SERVICIOS EN PREDIO	Programa Nacional de Innovación Tecnológica, Participativa y Productividad Agrícola (componente ERAS)	MAGAP	0,0	0,0	0,0	0,0	6,8	6,8
EAP	B.3 SERVICIOS EN PREDIO	Programa de Reactivación Agrícola de las Provincias de Orellana y Sucumbios (Proera)	INCCA	2,6	2,6	0,0	0,0	0,0	5,2
EAP	B.3 SERVICIOS EN PREDIO	INIAP. Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario	INIAP	0,0	5,1	0,0	0,0	0,0	5,1
EASG	B.3 SERVICIOS EN PREDIO	Fondo 2KR (componente Servicios en predio)	MAGAP	0,0	0,8	0,5	1,0	0,1	2,4
EAP	B.3 SERVICIOS EN PREDIO	Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos (Proneri)	MAGAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5
EAP	B.3 SERVICIOS EN PREDIO	Habilitación de tierras para uso agrícola en áreas comunales de la península de Santa Elena, en el marco del proyecto PIDAASSE	MAGAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4
EAP	B.3 SERVICIOS EN PREDIO	Organizaciones Campesinas/Instituto Nacional de Capacitación Campesina (INCCA)	INCCA	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2
EAP	B.3 SERVICIOS EN PREDIO	Innovación para el emprendimiento de yuca y camote en la Seguridad y Soberanía Alimentaria y oportunidades de mercado de pequeños productores emprendedores de Manabí	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 4.1 Clasificación de los programas de apoyo al sector agropecuario en Ecuador, 2006–10 (continuación)
 (en millones de dólares de EE.UU.)

Tipo	Categoría	Programa	Entidad	2006	2007	2008	2009	2010	2006–10
EAP	C.1 BASADOS EN INGRESOS CORRIENTES			0,0	1,1	3,1	0,8	0,2	
EAP	C.1 BASADOS EN INGRESOS CORRIENTES	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA). Proyecto de Desarrollo del Corredor Central (PDCC)	FIDA	0,0	0,1	3,1	0,8	0,0	4,0
EAP	C.1 BASADOS EN INGRESOS CORRIENTES	PRONAPO. Instituto Nacional de Capacitación Campesina (INCCA)	INCCA	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	1,0
EAP	C.1 BASADOS EN INGRESOS CORRIENTES	Generar desarrollo tecnológico y productivo de ganadería, dirigido a pequeños ganaderos de la comunidad San Vicente	MAGAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
EAP	C.1 BASADOS EN INGRESOS CORRIENTES	Fortalecimiento de pequeños productores de la asociación María Auxiliadora con la implementación de crías de ganado bovino de doble propósito	MAGAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
EAP	C.1 BASADOS EN INGRESOS CORRIENTES	Generar el desarrollo tecnológico y productivo en los hatos ganaderos para las familias miembro de la Asociación Centinela de la Patria	MAGAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
EAP	C.1 BASADOS EN INGRESOS CORRIENTES	Cría y explotación de Brown Swiss hembras y reproductores machos Brahman, con la comunidad Flor de los ríos	MAGAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 4.1 Clasificación de los programas de apoyo al sector agropecuario en Ecuador, 2006–10 (continuación)
(en millones de dólares de EE.UU.)

Tipo	Categoría	Programa	Entidad	2006	2007	2008	2009	2010	2006–10
EAP	C.2 BASADOS EN USO CORRIENTE DE ÁREA/ ANIM			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
EAP	C.2 BASADOS EN USO CORRIENTE DE ÁREA/ ANIM	Implementación del Seguro Agrícola orientado a la agricultura familiar y campesina	MAGAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO			8,8	5,0	0,0	8,6	8,0	
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Fortalecimiento del Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias	INIAP	0,0	0,0	0,0	3,9	4,1	8,1
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	INIAP/ Senescyt	INIAP	0,0	3,5	0,0	0,0	0,0	3,5
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Funcionamiento de la Estación Central de la Amazonia	INIAP	0,0	0,0	0,0	3,1	0,0	3,1
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	INIAP/Apoyo al plan de gobierno	INIAP	0,0	1,4	0,0	0,0	0,0	1,4
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Seguridad alimentaria y competitividad (30 proyectos de investigación aprobados por la Senescyt)	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,5
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Seguridad alimentaria y competitividad (9 proyectos de investigación aprobados por la Senescyt 2008)	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,5

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 4.1 Clasificación de los programas de apoyo al sector agropecuario en Ecuador, 2006–10 (continuación)
 (en millones de dólares de EE.UU.)

Tipo	Categoría	Programa	Entidad	2006	2007	2008	2009	2010	2006–10
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Plan de reactivación de la investigación agropecuaria (apoyo al Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario)	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,4
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Desarrollo de tecnologías para la seguridad alimentaria, conservación de la biodiversidad y competitividad de la producción exportable	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Fortalecimiento de la investigación y la transferencia de innovaciones	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Plan de recuperación y fomento del cultivo de trigo en Ecuador	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Mejoramiento de la productividad de los sistemas de producción de leche y carne bovina en áreas críticas de la Sierra Costa y la Amazonia ecuatoriana	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Mejoramiento y recuperación de la investigación, la soberanía, la seguridad alimentaria y el desarrollo agropecuario en la Amazonia ecuatoriana	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Incremento del nivel productivo, social y económico del sector arrocero ecuatoriano a través de la inversión pública	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 4.1 Clasificación de los programas de apoyo al sector agropecuario en Ecuador, 2006–10 (continuación)
(en millones de dólares de EE.UU.)

Tipo	Categoría	Programa	Entidad	2006	2007	2008	2009	2010	2006–10
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Mejoramiento de las bases tecnológicas para desarrollar la competitividad de la cadena de cacao nacional en las provincias de Sucumbíos y Orellana, de la zona norte de la Amazonia ecuatoriana.	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Recuperación y fomento del cultivo de trigo	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Innovaciones tecnológicas y mercados diferenciados para productos de papas nativas	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Rescate de la agrobiodiversidad de la provincia de Imbabura como medida para una conservación sostenible y de seguridad alimentaria ante los efectos del cambio climático	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Uso y conservación de la biodiversidad de cepas de <i>azospirillum</i> SPP para la producción y validación de un biofertilizante para el cultivo de maíz en la Sierra del Ecuador	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Mejoramiento de la diversidad genética de la soya para la obtención de resistencia a la roya asiática en Ecuador	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 4.1 Clasificación de los programas de apoyo al sector agropecuario en Ecuador, 2006–10 (continuación)
 (en millones de dólares de EE.UU.)

Tipo	Categoría	Programa	Entidad	2006	2007	2008	2009	2010	2006–10
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Regeneración de la colección de papa en el Ecuador	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Híbridos de maíz de grano amarillo duro de alta productividad y calidad proteica (QPM) como alternativa para los agricultores del litoral ecuatoriano	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Red de innovaciones de investigación y desarrollo hacia la diseminación eficiente y mecanismos de impacto	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Fortalecimiento de la investigación y la producción de semilla de papa en el Ecuador (Fortipapa)	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Investigación en fertilización de cultivos	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Papas nativas, un cultivo con potencial de alto valor añadido. Papa, agricultura sostenible	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Investigación de cacao	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EAP	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Programa Nacional de Cárnicos (componente Investigación y Desarrollo)	MAGAP	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	2,1
EASG	H. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Sistema de Información de Mercados del Ecuador (SIMA-E)	MAGAP	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,5

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 4.1 Clasificación de los programas de apoyo al sector agropecuario en Ecuador, 2006–10 (continuación)
 (en millones de dólares de EE.UU.)

Tipo	Categoría	Programa	Entidad	2006	2007	2008	2009	2010	2006–10
EASG	H.	INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Banco de germoplasma	MAGAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
EASG	H.	INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	Comisión de Estudios para el Desarrollo de la cuenca del río Guayas (Cedege)	Senplades	8,5	0,0	0,0	0,0	8,5
EASG	I.	ESCUELAS AGRÍCOLAS			25,5	25,5	25,5	25,5	25,5
EASG	I.	ESCUELAS AGRÍCOLAS	Universidad Agraria del Ecuador*	MAGAP	20,5	20,5	20,5	20,5	102,4
EASG	I.	ESCUELAS AGRÍCOLAS	Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí*	MAGAP	5,0	5,0	5,0	5,0	24,9
EASG	J.	SERVICIOS DE INSPECCIÓN			5,2	14,1	0,0	8,8	8,0
EASG	J.	SERVICIOS DE INSPECCIÓN	Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria (SESA)	SESA	5,2	14,1	0,0	0,0	19,3
EASG	J.	SERVICIOS DE INSPECCIÓN	Erradicación de la fiebre aftosa	Agrocalidad	0,0	0,0	0,0	5,1	4,5
EASG	J.	SERVICIOS DE INSPECCIÓN	Creación de la Agencia Ecuatoriana de Sanidad agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos	Agrocalidad	0,0	0,0	0,0	2,7	0,5
EAP	J.	SERVICIOS DE INSPECCIÓN	Programa Nacional de Cárnicos (componente Inspección)	MAGAP	0,0	0,0	0,0	2,1	2,1
EASG	J.	SERVICIOS DE INSPECCIÓN	Soberanía y seguridad alimentaria basada en la producción sana de alimentos	INIAP	0,0	0,0	0,0	1,0	0,6
EASG	J.	SERVICIOS DE INSPECCIÓN	Emergencia bananera 2010	MAGAP	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 4.1 Clasificación de los programas de apoyo al sector agropecuario en Ecuador, 2006–10 (continuación)
 (en millones de dólares de EE.UU.)

Tipo	Categoría	Programa	Entidad	2006	2007	2008	2009	2010	2006–10
EASG	J. SERVICIOS DE INSPECCIÓN	Reducción del uso de químicos en el control de los nematodos meloidogyne spp con la utilización de extractos vegetales y antagonistas microbianos nativos en hortalizas en el litoral ecuatoriano	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
EASG	J. SERVICIOS DE INSPECCIÓN	Integración del componente biológico a la estrategia de control integrado de la escoba de bruja y momiliasis en huertas de cacao con el uso de especies de trichoderma spp	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EASG	J. SERVICIOS DE INSPECCIÓN	Desarrollo y uso de enfoques ecológicos en el manejo de plagas para el mejoramiento sustentable de la producción de papa de los agricultores de bajos recursos en las regiones de Bolivia, Ecuador y Perú	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EASG	J. SERVICIOS DE INSPECCIÓN	Recolección del uso y desarrollo de resistencia a plaguicidas en el cultivo de arroz y frijol en Colombia, Venezuela y Ecuador	INIAP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EASG	K. INFRAESTRUCTURA			39,0	22,2	31,3	12,1	5,4	
EASG	K. INFRAESTRUCTURA	Reactivación del sector agropecuario afectado por las inundaciones	INAR	0,0	0,0	24,8	9,4	2,5	36,7
EASG	K. INFRAESTRUCTURA	Subcomisión ecuatoriana para el desarrollo de las cuencas de los ríos Puyango, Tumbes (Predesur)	Senplades	25,3	0,0	0,0	0,0	0,0	25,3

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 4.1 Clasificación de los programas de apoyo al sector agropecuario en Ecuador, 2006–10 (continuación)
 (en millones de dólares de EE.UU.)

Tipo	Categoría	Programa	Entidad	2006	2007	2008	2009	2010	2006–10
EASG	K. INFRAESTRUCTURA	Proyecto para atender la emergencia del sector agropecuario del país (sequía)	MAGAP	0,0	14,7	0,0	0,0	0,0	14,7
EASG	K. INFRAESTRUCTURA	Proyecto de emergencia por sequías y heladas 2006	MAGAP	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0
EASG	K. INFRAESTRUCTURA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA, adscrito a MAGAP)	INDA	3,7	4,3	0,0	0,0	0,0	7,9
EASG	K. INFRAESTRUCTURA	Proyecto de riego río Jubones	INAR	0,0	0,0	3,5	0,0	0,0	3,5
EASG	K. INFRAESTRUCTURA	Reactivación del sector agropecuario afectado por las inundaciones	MAGAP	0,0	0,0	0,8	2,2	0,0	2,9
EASG	K. INFRAESTRUCTURA	Reactivación del sector agropecuario afectado por el déficit hídrico	INAR	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	2,9
EASG	K. INFRAESTRUCTURA	Proyecto agropecuario emergente por la erupción de volcán Tungurahua	MAGAP	0,0	2,8	0,0	0,0	0,0	2,8
EASG	K. INFRAESTRUCTURA	Proyecto de riego en Pillaro	INAR	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	2,0
EASG	K. INFRAESTRUCTURA	Fondo 2KR (componente infraestructura)	MAGAP	0,0	0,4	0,3	0,5	0,1	1,2
EASG	M. PROMOCIÓN Y MERCADEO			0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	
EASG	N. ALMACENAMIENTO DE RESERVAS			0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	
EASG	N. ALMACENAMIENTO DE RESERVAS	Unidad Nacional de Almacenamiento (UNA)	UNA	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
EASG	N. ALMACENAMIENTO DE RESERVAS	Construcción del canal municipal del cantón Echeandía	MAGAP	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1

Apoyos al sector agropecuario en Perú

Importancia del sector agropecuario en Perú

HACE MÁS DE UNA DÉCADA QUE PERÚ EVIDENCIA UN CRECIMIENTO ECONÓMICO relevante, con tasas anuales del orden del 4,7%. Si bien esta evolución ha sido conducida, principalmente, por el comercio, la construcción y el área de minería e hidrocarburos, el impulso no ha sido exclusivo de esos sectores. El sector agropecuario también ha tenido un dinamismo importante (del 4,7% anual entre 1999–2009) que ha permitido incrementar la oferta del sector (tanto para el consumo interno como para la exportación), aumentar la demanda de trabajo rural y reducir la pobreza rural, entre otros avances.¹

Asimismo, cabe resaltar que las exportaciones peruanas de productos agropecuarios se han acrecentado en los últimos años, hasta llegar a representar el 8,2%, en promedio, de las exportaciones acumuladas (entre 2006 y 2010). Una de las razones para este incremento es la expansión de la producción agroindustrial no tradicional (véase el cuadro 5.1).² La mejora en los procesos de cultivo y comercialización ha permitido desarrollar estrategias innovadoras para insertar estos productos en mercados externos,

¹ La participación del subsector agrícola en el sector agropecuario es del 61%, mientras que el producto interno bruto (PIB) pecuario representa alrededor del 30%. Esta relación no ha variado de manera considerable en los últimos 30 años.

² En particular, las exportaciones de productos agropecuarios no tradicionales muestran una dinámica interesante, con un valor de US\$1.522 millones en 2009. De 2006 a 2009 estos productos representaron, en promedio, el 71% de las exportaciones agropecuarias, entre las que se destacan los productos agroindustriales (hortalizas y frutas preparadas, leche evaporada, cacao, etc.), las hortalizas frescas o secas (sobre todo espárrago y páprika), y las frutas (uvas, mangos, paltas, plátanos, etc.). Por su parte, en el mismo período, los productos agropecuarios tradicionales obtuvieron una participación cercana al

CUADRO 5.1 Valor de exportación de los principales productos agropecuarios
(en millones de dólares de EE.UU. FOB)

Productos	2006	2007	2008	2009	Porcentaje total
TOTAL	1.650,6	1.789,6	2.280,8	2.144,0	100,0%
TRADICIONAL	563,8	448,9	666,5	621,5	29,3%
Café sin descafeinar	513,8	426,9	642,9	583,2	27,5%
Azúcar de caña	43,0	18,8	21,4	35,7	1,5%
Algodón	7,0	3,2	2,2	2,7	0,2%
NO TRADICIONAL	1.086,8	1.340,7	1.614,3	1.522,5	70,7%
Agroindustriales	392,5	502,8	627,4	523,5	26,0%
Hortalizas y frutas preparadas	245,3	319,1	380,2	300,9	15,8%
Leche evaporada s/ azúcar	51,5	65,1	88,7	59,2	3,4%
Cacao	31,6	43,7	68,6	70,0	2,7%
Otros agroindustriales	64,1	74,8	89,9	93,4	4,1%
Cereales	7,4	8,9	14,8	19,7	0,6%
Quinua	1,5	2,0	5,1	7,3	0,2%
Maíz	5,9	6,9	9,7	12,4	0,4%
Colorantes (cochinilla, achiote)	28,4	32,0	27,1	27,2	1,5%
Frutas	233,7	269,3	366,2	405,4	16,2%
Uvas	48,1	54,5	85,7	134,2	4,1%
Mangos	59,3	63,3	64,1	70,7	3,3%
Paltas	38,8	47,3	70,8	64,2	2,8%
Plátanos	27,0	31,5	45,7	52,4	2,0%
Mandarinas	22,6	30,1	40,9	39,2	1,7%
Otras frutas	37,9	42,6	59,0	44,7	2,3%
Hortalizas frescas o secas	323,1	410,3	455,5	437,5	20,7%
Espárragos frescos	186,8	235,7	230,9	251,2	11,5%
Páprika	73,4	96,3	136,2	102,7	5,2%
Cebollas	19,4	24,9	22,8	30,8	1,2%
Otras hortalizas	43,5	53,4	65,7	52,8	2,7%
Menestras	30,4	30,4	39,4	38,3	1,8%
Pelos e hilados finos	44,7	51,5	39,1	37,4	2,2%
Otros	26,6	35,4	44,7	33,4	1,8%

Fuente: Elaboración de la Oficina de Estudios Económicos y Estadísticos, del Minag, y la SUNAT.

como la construcción de nuevas cadenas de valor y la dedicación a nichos con demandas especializadas. Por otro lado, las importaciones de productos agrícolas representan el 42% del valor de las importaciones nacionales (véase el cuadro 5.2).³

En cuanto a la contribución laboral y social del sector agropecuario, es notable en la generación de empleo y la reducción de la pobreza en las zonas rurales. De hecho, la actividad agropecuaria es la que crea más empleos en todo el país. Como evidencia, la Encuesta Nacional de Hogares 2009 muestra que el 26% de la población económicamente activa tiene ocupaciones relacionadas con la agricultura, la ganadería y la silvicultura.⁴ Además, según indica el Ministerio de Agricultura y Riego (Minag), casi un tercio de la población de Perú vive en las zonas rurales y obtiene alrededor del 50% de sus ingresos en la agricultura. A raíz del crecimiento experimentado en el sector, entre 2004 y 2010 la pobreza rural disminuyó del 84% al 61%.

Diagnóstico del sector agropecuario peruano

Retos principales

La superficie de Perú es de 128,5 millones de hectáreas, de las cuales poco más de 35 millones son de uso agropecuario. En esa extensión predominan los pastos naturales, destinados a la ganadería, que ocupan el 48% del total, mientras que la superficie agrícola abarca apenas el 15%.⁵ La distribución de la superficie agropecuaria se caracteriza por un esquema atomizado de tenencia de las tierras agrícolas y pecuarias, lo que dificulta el aprovechamiento de economías de escala para la compra de insumos, el procesamiento

30% del valor de las exportaciones agropecuarias totales. En este segmento sobresale el café, que concentra el 94% del valor de las exportaciones agropecuarias tradicionales y el 27 % de las exportaciones agropecuaria totales. Otros de los productos que se distinguen en esta categoría son el azúcar en caña y el algodón.

³ También hay una importante demanda de productos agroindustriales. Entre ellos se destacan los aceites y las tortas de soya, los productos lácteos (leche y quesos) y el azúcar. Las importaciones de insumos agropecuarios representan el 15% del valor de las importaciones agropecuarias totales. En este rubro la demanda principal radica en los fertilizantes. La importación de productos pecuarios (básicamente carnes) es bastante reducida: en el período analizado constituye apenas el 2% del valor de las importaciones agropecuarias acumuladas.

⁴ Le siguen en importancia las actividades de comercio (17%), otros servicios (12%) y las industrias manufactureras (11%).

⁵ De la tierra utilizada para agricultura, la mayoría es de secano (el 68%), pero también hay importantes segmentos que desarrollan esta actividad mediante sistemas de riego.

CUADRO 5.2 Valor de importación de los principales productos agropecuarios
(en millones de dólares de EE.UU. FOB)

Productos	2006	2007	2008	2009	Total	Porcentaje total
TOTAL	1.277,2	1.745,3	2.434,3	1.862,5	7.319,3	100%
AGRÍCOLA	488,9	732,4	1.058,4	825,1	3.104,8	42%
Cereales	428,7	648,5	927,1	688,0	2.692,2	37%
Trigo	222,9	340,7	488,4	342,8	1.394,8	19%
Maíz	170,6	252,1	304,9	264,4	992,2	14%
Arroz	14,0	30,6	87,7	49,1	181,4	2%
Otros cereales	21,1	25,0	46,0	31,6	123,8	2%
Frutas	25,3	29,1	37,6	45,4	137,4	2%
Manzanas frescas	14,5	16,0	19,3	24,9	74,7	1%
Pasas	5,2	5,8	8,8	7,4	27,3	0%
Peras	3,2	4,2	5,7	7,9	21,1	0%
Otras frutas	2,3	3,1	3,8	5,2	14,4	0%
Otros	35,0	54,8	93,7	91,7	275,2	4%
PECUARIO	24,7	29,8	43,4	26,6	124,6	2%
Carne de ave	3,5	5,1	6,4	7,1	22,1	0%
Carne de bovino	8,9	10,2	13,0	1,6	33,7	0%
Carne de ovino	0,1	0,0	0,1	0,1	0,3	0%
Mondongos y despojos	12,3	14,4	24,0	17,8	68,5	1%
AGROINDUSTRIAL	588	715	942	774	3.020	41%
Aceites	156,6	225,1	347,9	225,5	955,1	13%
Torta de soya	153,6	187,3	267,3	319,4	927,7	13%
Lácteos	75,1	98,0	121,4	63,4	357,8	5%
Azúcar	99,5	83,8	72,2	57,3	312,8	4%
Otros agroindustriales	103,6	120,5	133,6	108,5	466,2	6%
INSUMOS	175,1	268,4	390,1	236,8	1.070,4	15%
Fertilizantes	145,9	232,4	335,7	205,1	919,1	13%
Herbicidas y caucho	29,2	35,9	54,5	31,7	151,3	2%

Fuente: Elaboración de la Oficina de Estudios Económicos y Estadísticos, del Minag, y la SUNAT.

y la comercialización de productos.⁶ De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario de 1994, el 85% de los agricultores tiene parcelas de menos de 10 hectáreas. Aunque estas pequeñas unidades de producción son numerosas, la extensión que abarcan es de tan sólo el 49% de la superficie utilizada con fines agropecuarios. Investigaciones realizadas en años recientes sugieren una tendencia creciente a la concentración de la tierra, hecho que agudiza el problema de acceso al recurso. En este sentido, según el Minag (sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares 2010), las unidades con menos de 10 hectáreas representan actualmente el 90% del total de unidades agropecuarias en el país. El resultado indica que la estructura agraria del país es bimodal, con dos tipos de actores que tienen características diferenciadas. Por un lado hay un segmento con medianas y grandes empresas y por el otro, las franjas regionales de pequeños productores (Schejtman, 2008). Estos últimos poseen unidades de producción familiares, cuyas estrategias de ingreso dependen del capital social (organizaciones locales de campesinos), de los activos que posean y de otros recursos de los que dispongan para el desarrollo de sus actividades agropecuarias (Alwang et al., 2005).⁷

Una visión más amplia del perfil de todos los tipos de productores agropecuarios se puede obtener a partir de la clasificación de estos agentes según su nivel tecnológico, su capacidad de acceso al financiamiento, la articulación con los mercados, etc. (véase el cuadro 5.3).

El sector tradicional de explotación extensiva concentra la mayor parte de los productores agropecuarios y de la producción nacional. Centraliza más de 1,2 millones de hectáreas (ocupadas por productores pequeños, con un nivel de tecnología y de financiamiento limitado) y produce, principalmente para el mercado interno, papa, arroz, café, caña de azúcar y maíz amarillo duro, así como ganado vacuno y leche. Existe un importante grupo de productores en el sector de cultivos de subsistencia y en sectores con potencial exportable.

⁶ Si bien en el mundo no hay evidencia categórica de la existencia de economías de escala en cuanto a la producción agropecuaria, sí existen pruebas suficientes que sugieren que dichas economías de escala se desarrollan en los procesos de comercialización y procesamiento de ciertos productos agropecuarios. Asimismo, unidades agropecuarias de área muy reducida tienen capacidad limitada para acceder a algunos mercados, como el de crédito, e insumos agropecuarios, como gran maquinaria. (Binswanger, Deininger y Feder, 1993).

⁷ La bimodalidad y la intensidad de unidades de producción atomizadas se traduce en alta vulnerabilidad económica, que se incrementa por las imperfecciones de mercado (ausencia de mercados de trabajo o de tierra). Con mercados imperfectos, las decisiones de producción no están separadas de las preferencias de consumo de los agricultores. Esto determina, e incluso distorsiona, la disponibilidad de productos para la venta y la eficiencia de la producción, y limita su capacidad de inserción en la dinámica de mercados (Singh, Squire y Strauss, 1986).

CUADRO 5.3 Clasificación de actividades y productores agropecuarios

Sector moderno intensivo

• Agricultura

- Orientación comercial: exportación no tradicional.
- Nivel de tecnología: alto.
- Cultivos importantes: espárrago, páprika, alcachofa, mango.
- Extensión: 100.000 hectáreas aproximadamente.

• Producción pecuaria

- Orientación comercial: mercado interno y baja articulación con el mercado de exportación.
- Nivel de tecnología: moderna e intensiva.
- Cultivos importantes: carne avícola, porcina.

Sector de potencial exportable

- Características: necesidad de mayor apoyo estatal, inversión y tecnología.
- Cultivos importantes: hortalizas, menestras, quinua, kiwicha, tara, camu-camu, pijuayo, palmito, sacha inchi, plantas aromáticas y medicinales, etcétera.
- Producción pecuaria: cuyes.

Sector tradicional de explotación extensiva

- Características: pequeños productores y propiedades, financiamiento limitado, dependencia de intermediarios para articularse en mercados.
- Extensión: 1,2 millones de hectáreas.

• Agricultura

- Orientación comercial: mercado interno (salvo café).
- Cultivos importantes: arroz, algodón, caña de azúcar, maíz amarillo duro, maíz amilceo, café y papa.

• Producción pecuaria

- Productos importantes: carne de ganado, bovino, producción de leche.

Sector de cultivos de subsistencia

- Características: pequeños productores con minifundios que necesitan inversión para articularse con el mercado y mejorar su productividad.
- Extensión: zonas marginales alto andinas y amazónicas.
- Conformado por alrededor de 400.000 hogares en situación de extrema pobreza.

Fuente: Elaboración de Grade sobre la base del Minag (2010).

Estos grupos registran bajos niveles de inversión y modernización, razón por la cual requieren financiamiento adicional para incrementar sus ingresos y posibilidades.

De esta forma, a pesar de los avances logrados en el sector agroexportador en años recientes, el sector agropecuario peruano es sobre todo tradicional extensivo y se caracteriza por una rentabilidad mínima, recursos humanos con bajo nivel educativo y un reducido acceso a servicios básicos y productivos, que redundan en escasa productividad y débil articulación al mercado.

De hecho, el sector agropecuario peruano enfrenta limitaciones para mejorar la productividad (véase el gráfico 5.1) y los ingresos de los productores. Además de los problemas de distribución de la propiedad de la tierra ya mencionados, se pueden señalizar los siguientes aspectos:

- *Falta de definición de los derechos de propiedad sobre la tierra.* Esto genera inseguridad jurídica, lo cual restringe, por un lado, las posibilidades

de acceso a crédito de sus propietarios (carencia de colateral) y, por el otro, los incentivos a invertir en infraestructura y tecnologías para la modernización de la actividad.

- *Degradación de tierras y manejo inadecuado del agua.* Según datos del Inrena, el 99% de la superficie presenta problemas de erosión que van desde muy leves hasta severos. De igual manera, el 27% de la superficie sufre desertificación y el 0,2%, salinización. En cuanto al recurso hídrico, el sector absorbe el 80% del consumo de agua del país, y su uso inadecuado produce pérdidas importantes y una alta vulnerabilidad a los ciclos climáticos por la presencia del fenómeno del Niño y el cambio climático.
- *Débil infraestructura y asistencia técnica insuficiente, que resultan en baja productividad entre los pequeños agricultores.* Esto, sumado a imperfecciones o mercados faltantes, impide el otorgamiento formal de créditos. Existe, asimismo, un limitado acceso a fuentes de empleo contingentes, no relacionadas con el sector agropecuario, que permitan estabilizar ingresos y mejorar el bienestar de los productores (Holden, Shiferaw y Pender, 2006).
- *La banca comercial es la principal fuente de financiamiento del sector.* El 86% de sus colocaciones está en Lima, la mitad de ellas es de corto plazo, lo que dificulta la capitalización de sectores como la agricultura. También participan en el financiamiento a agricultores los comerciantes, los habilitadores y los transportistas, en menor escala.

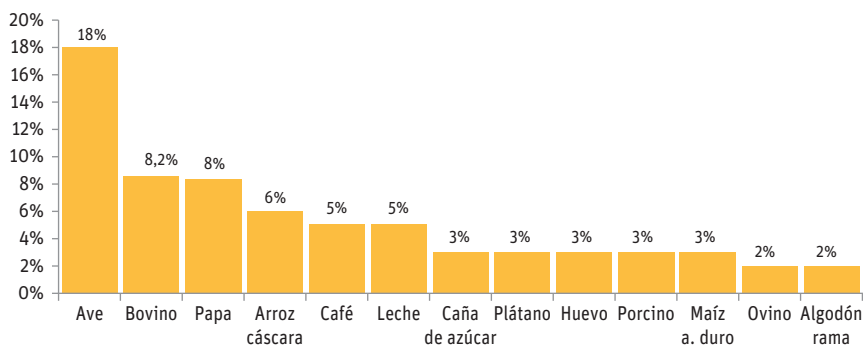
Actividades y productos principales

El capítulo analiza los trece productos agropecuarios con mayor importancia en función de su participación en el valor bruto de la producción (VBP) del sector. Estos productos significan el 69% del VBP total, razón por la cual este segmento puede considerarse representativo del comportamiento del sector estudiado. Los productos seleccionados son los siguientes: ave, bovino, papa, arroz, café, leche, caña de azúcar, huevo, plátano, porcino, maíz amarillo duro, ovino y algodón rama (véanse el gráfico 5.1 y el recuadro 5.1).

Apoys vía precios

El indicador de apoyo al precio de mercado (APM) recoge el efecto de aquellas medidas de política que generan un diferencial entre el precio al productor local y el de referencia internacional, como medidas de frontera (aranceles, cuotas, etc.) o intervenciones directas (fijación de precios). En este apartado

GRÁFICO 5.1 Estructura del VBP según la participación de los productos seleccionados, 2006–09



Fuente: Elaboración de Grade sobre la base del Minag.

se presenta una revisión de la serie de políticas relevantes en términos de su influencia potencial sobre el APM para el caso de Perú y una estimación para el período 2006–09.

Aun cuando es miembro de la Comunidad Andina (por lo cual desde 1995 cuenta con un arancel externo común), Perú aplica aranceles nacionales. Según información de la OMC, desde 2007, la media del tipo arancelario Nación más favorecida (NMF) para el sector agropecuario es del 14,9%, aproximadamente el doble de la media del tipo arancelario para el resto de los sectores. Los niveles de protección arancelaria efectiva han presentado reducciones en el contexto de nuevos acuerdos preferenciales de comercio, en línea con la tendencia decreciente de los niveles arancelarios generales de la economía y de sus principales socios comerciales que se observa a partir de 1970.

En 2001, Perú rebajó el monto de las sobretasas arancelarias que venía aplicando desde 1999, en especial a productos cárnicos, arroz y maíz amarillo duro. A finales de 2007 el número de niveles arancelarios cayó de cinco a cuatro, lo que ocasionó que cerca del 70% de las importaciones generales presentaran un arancel del 0%. A inicios de 2008, se decretó una reducción arancelaria adicional que afectó subpartidas referidas sobre todo a alimentos primarios y elaborados. Por último, en 2009, el número de niveles arancelarios bajó de cuatro a tres (0%, 9% y 17%) y la tasa arancelaria promedio se ubicó en el 5%.

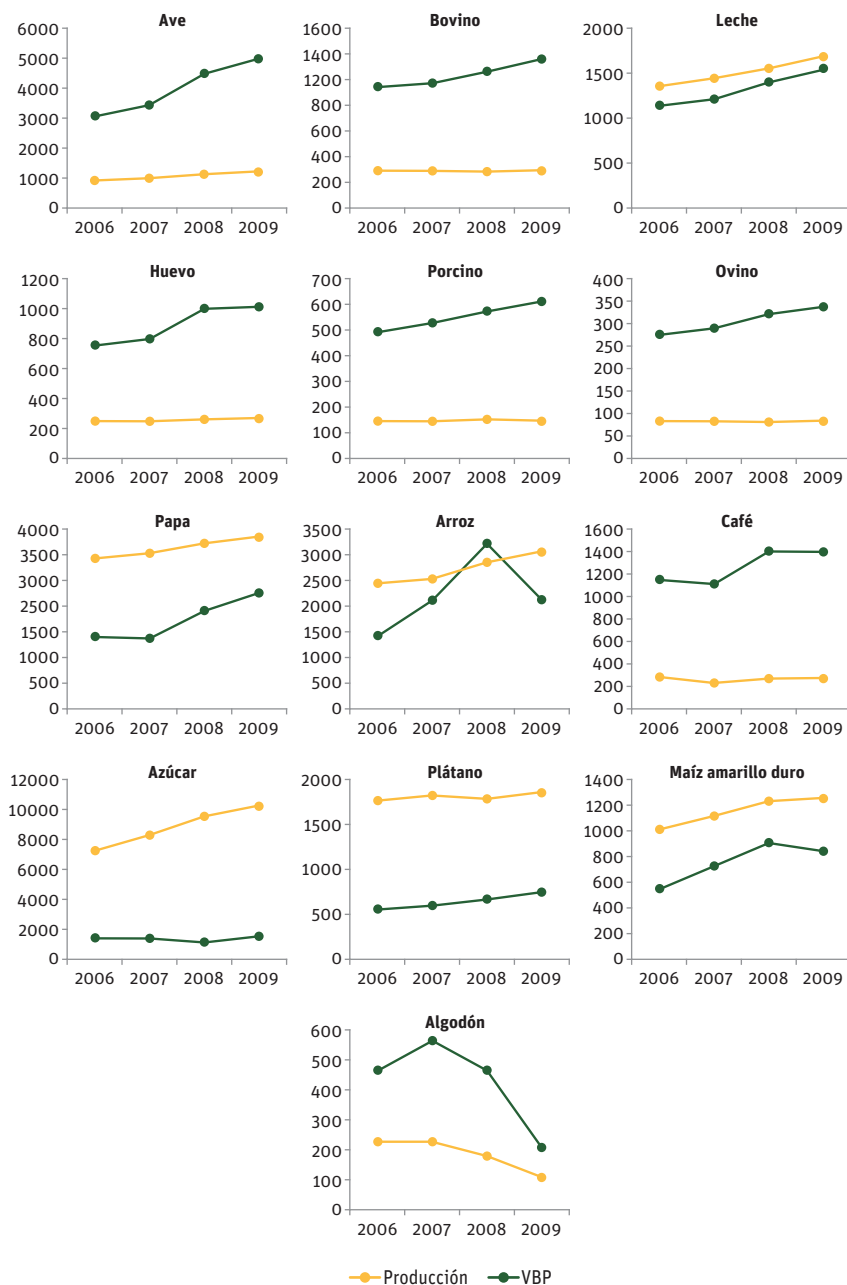
A mediados de 2001, con el fin de estabilizar los costos de importación y los precios internos de un grupo de productos agrarios seleccionados, Perú reemplazó el mecanismo de derechos específicos variables (que desde 1991

RECUADRO 5.1 | Evolución de los productos seleccionados entre 2006 y 2009

Durante el período analizado, la participación de los productos pecuarios seleccionados es del 40% del VBP agropecuario en promedio y está constituida por seis productos. Los productos agrícolas, en tanto, representan el 30% en promedio y están conformados por siete productos. En la producción pecuaria resalta la participación del sector avícola, que entre 2006 y 2009 ha registrado una tendencia creciente (con una incidencia del 18% del VBP).^a El ganado bovino es el segundo en importancia, con un valor aproximado de S/1.187 millones en cada año, mientras que la producción de leche es la que más ha crecido en términos absolutos en el período de análisis (314.000 toneladas). Por su parte, en 2009, la producción de huevo alcanzó su mayor valor de producción con S/1.021 millones. En cuanto a la producción de porcino y de ovino, se muestra estable, con un promedio anual de 113.000 toneladas y 34.000 toneladas, respectivamente. La producción de papa creció a un ritmo del 5%, mientras que el valor de su producción lo hizo a un 17,9% debido a los precios favorables. El siguiente producto agrícola incluido en la canasta es el arroz cáscara, cuya producción alcanza su valor más alto en 2009. Los cultivos de café presentan una tendencia relativamente estable, con una evolución del precio en chacra que mantiene una tendencia histórica creciente desde 2002, pero que en 2006 inició una desaceleración que en 2007 se agudizó. El maíz amarillo duro ha crecido impulsado por el aumento de la demanda del sector avícola. Por el lado del sector azucarero, si bien la producción ha venido incrementándose de manera considerable en los últimos años (un 40% entre 2006 y 2009), el valor de su producción ha mostrado un aumento acumulado mucho menor a raíz de una tendencia hacia la baja en el precio, que condujo a caídas del VBP durante 2007 y 2008. En el caso del plátano, durante el lapso de estudio su producción se conserva bastante estable, aunque en 2008 se registra una ligera caída. El único cultivo seleccionado que refleja una reducción sostenida en su producción y en su valor correspondiente es el algodón rama. Este desempeño se sustenta en la alta informalidad del sector, la limitada introducción de tecnologías por parte de los productores pequeños y la variabilidad del precio del producto a causa de la alta competencia internacional con algodones de distinta variedad. (Véase el gráfico 5.1.1.).

^a Conforman este sector unas 30 empresas, grandes y medianas, que concentran el 90% de la producción, así como 200 a 300 productores de menor tamaño, algunos de los cuales son subcontratados por las empresas líderes del sector. De la producción total, cerca del 80% se destina a los mercados de abasto nacionales, y el 20% restante a plantas procesadoras.

venía aplicando a ciertos productos) por un sistema de franja de precios. El instrumento consiste en fijar un nivel superior y uno inferior para los precios internacionales de cada producto importado (la franja) y aplicar derechos arancelarios adicionales (en aquellos casos donde el precio internacional caiga por debajo del nivel inferior de la franja) o rebajas arancelarias (cuando el precio internacional exceda el límite superior). Perú emplea el sistema en cuatro productos agropecuarios: maíz amarillo duro, arroz pilado, azúcar blanca y leche entera en polvo.

GRÁFICO 5.1.1 Evolución de la producción y el VBP de los productos seleccionados, 2006–09


Fuente: Elaboración de Grade sobre la base del Minag.

Nota: La producción está expresada en miles de toneladas y el VBP, en millones de nuevos soles.

Durante el período 2006–09, la tendencia general en la aplicación de los mecanismos de estabilización del sistema de franja se dio por medio de rebajas arancelarias, sobre todo a partir de 2008, cuando se observó un incremento generalizado en el nivel de precios internacionales.

A mediados de 2006 el gobierno creó un programa para compensar a los productores de algodón, maíz amarillo duro y trigo por la rebaja en los aranceles que resultaría de la aprobación del tratado de libre comercio entre Perú y Estados Unidos. El apoyo asociado a dicho programa consistía en un pago directo por unidad vendida para procesamiento industrial.

El Ministerio de Economía y Finanzas estimó que en 2007 los beneficios tributarios otorgados a los productores agropecuarios ascendieron a S/1.214 millones (alrededor de US\$450 millones), una cifra que incluye empresas agroindustriales que realizaron actividades de producción, procesamiento y conservación de productos cárnicos, frutas, legumbres y hortalizas. Para acceder a esos beneficios, las empresas debían adquirir el 90% de sus insumos en el país. Sin embargo, en la práctica no existieron mecanismos de fiscalización para el cumplimiento de dicho requisito.

Desde 1990 en el sector agropecuario peruano no existen dispositivos oficiales de control de comercialización o de precios. La regulación se restringe únicamente a servicios públicos que constituyan monopolios naturales, según normas específicas y a cargo de organismos reguladores especializados.

Estimación del APM

El proceso de estimación de APM se estructuró en cinco pasos: i) selección de productos por incluir, ii) selección de precios internos y de referencia internacional, iii) construcción de ajustes de comparabilidad, iv) cálculo del diferencial de precios de mercado (DPM) y del APM en el nivel producto, y v) agregación nacional del APM en términos anuales para el período 2006–09.

Como se mencionó antes, la canasta de productos seleccionados representa casi el 69% del valor bruto de producción agropecuaria (promedio 2006–09). El cuadro 5.4 muestra el resultado del análisis del carácter comercial del conjunto de productos incluidos en la estimación del APM. Dentro de la canasta seleccionada se identificaron dos productos de exportación estable (plátano y café), cuatro de importación neta (arroz, azúcar, maíz amarillo y algodón), cuatro con posiciones débilmente sesgadas hacia la importación (ave, papa, leche y porcino) y los tres restantes de bajo o nulo comercio internacional (bovino, huevo y ovino).

Durante el período analizado, la tendencia general en los aranceles de estos productos ha sido decreciente (véase el cuadro 5.5), en línea con las

CUADRO 5.4 Carácter comercial de los productos seleccionados

Productos	2006	2007	2008	2009
Ave	m*	m*	o	o
Bovino	o	o	o	o
Papa	m*	m*	m*	m*
Arroz	m	m	m	m
Café	x	x	x	x
Leche	x*	x*	m*	m*
Azúcar	m	m	m	m
Huevo	o	o	o	o
Plátano	x	x	x	x
Porcino	m*	m*	m*	m*
Maíz amarillo duro	m	m	m	m
Ovino	o	o	o	o
Algodón	m	m	m	m

Fuente: Elaboración de Grade sobre la base del Minag.

m = importador neto, x = exportador neto, o = sin mayor comercio/no transable, * = posición comercial débil.

flexibilizaciones de las medidas en frontera que tuvieron lugar en la economía peruana en ese mismo lapso, incluso en sectores alternativos al agropecuario.

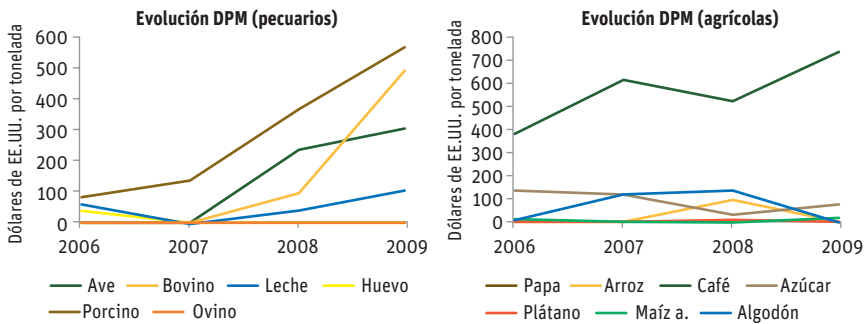
Para los precios de referencia internacional se consideraron tres conjuntos de precios: i) precios de frontera, CIF o FOB (maíz y café), ii) cotizaciones internacionales (algodón, arroz y azúcar) y iii) precios al productor de países referenciales (ave, papa, leche, huevo, bovino, porcino, ovino y plátano).

Una vez seleccionados los productos y los precios de frontera más apropiados, el siguiente paso consiste en la comparación de dichos precios con los precios al productor local. Para esto es necesario realizar ajustes a fin de convertir al precio de frontera en un “precio de referencia” en el nivel finca. Este se obtiene una vez que se han controlado las diferencias de calidad, los niveles de procesamiento, los costos de transporte, etc. El DPM constituye una estimación de la diferencia de precios existente entre el “precio de referencia” (precio teórico que resulta de corregir precios de frontera por costos de transporte, calidad, procesamiento y otros factores) y el precio recibido por el productor. El DPM representa, entonces, una brecha teórica entre el precio recibido por el productor y el precio que hubiera recibido en ausencia de distorsiones o intervenciones. El gráfico 5.2 muestra la evolución del DPM para la selección de productos analizados, según categorías pecuarias y agrícolas.

CUADRO 5.5 Aranceles a productos de la canasta APM, en porcentaje

Productos	2006	2007	2008	2009
Ave	25	25	9	6
Bovino	25	25	20	17
Papa	25	20	9	9
Arroz	25	20	9	9
Café	20	20	9-17	9-17
Leche	20	17	9	9
Azúcar	20	25	9	9
Huevo	0	0	0	3
Plátano	20	20	9	9
Porcino	25	25	17	17
Maíz amarillo duro	12	12	9	9
Ovino	25	25	17	9
Algodón	12	12	0	0

Fuente: Elaboración de Grade sobre la base del Minag y la OMC.

GRÁFICO 5.2 Evolución del DPM según categorías de productos
(en dólares, por tonelada)

Fuente: Elaboración de Grade.

Como se puede ver, la mayoría de los productos pecuarios presenta un DPM en aumento (menos el huevo y el ovino), a diferencia de los productos agrícolas, cuyo comportamiento general es variado (con la excepción del café, que muestra un nivel mayor y una tendencia creciente). Luego de que en el período se observaran niveles arancelarios menores, la evolución esperable, en teoría, era la de una reducción de los diferenciales de precio. Sin embargo,

esto parecería no estar cumpliéndose en forma regular, razón por la cual es necesario analizar factores extra-arancelarios (tanto de mercado como de política) y profundizar en los elementos que resulten relevantes para cada producto.

Luego de obtener los DPM para cada producto analizado, se procede a calcular el apoyo vía precios para cada producto individual. Por último, con la estimación de los APM para cada producto de la canasta representativa seleccionada se procede a aproximar el APM con el de nivel nacional.

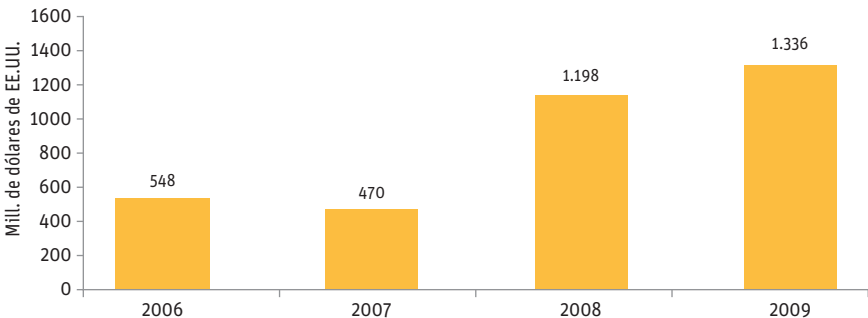
Análisis de resultados

El APM nacional pasó de US\$548 millones, en 2006, a más de US\$1.300 millones, en 2009 (véase el gráfico 5.3). La evolución del indicador agregado parece haberse concentrado, sobre todo, en un subconjunto de los productos analizados (arroz, ave, leche y café).

El aumento registrado desde 2008 se explica esencialmente por el incremento en el APM individual de arroz, ave y leche, al que es preciso sumar el alto apoyo recibido por el café durante los cuatro años analizados (véase el gráfico 5.4). En consecuencia, la composición del indicador agregado del APM muestra una clara concentración hacia estos cuatro productos, que presentaron su mayor nivel en 2008, con una participación aproximada del 83% del total.

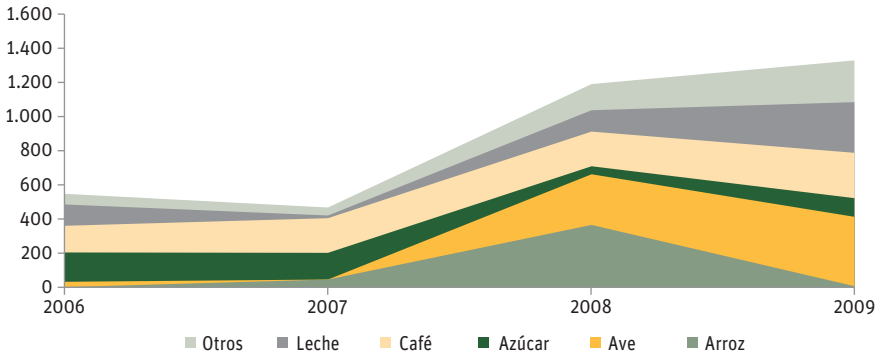
Entre 2007 y 2008 el crecimiento del APM fue del 155%, en especial por el incremento en el apoyo recibido por el ave, el café, la leche y el arroz (un 160%) y el menor apoyo recibido por el resto de los productos seleccionados (-5%).

GRÁFICO 5.3 APM nacional de Perú
(en millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Elaboración de Grade.

GRÁFICO 5.4 APM nacional de Perú
(en millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Elaboración de Grade.

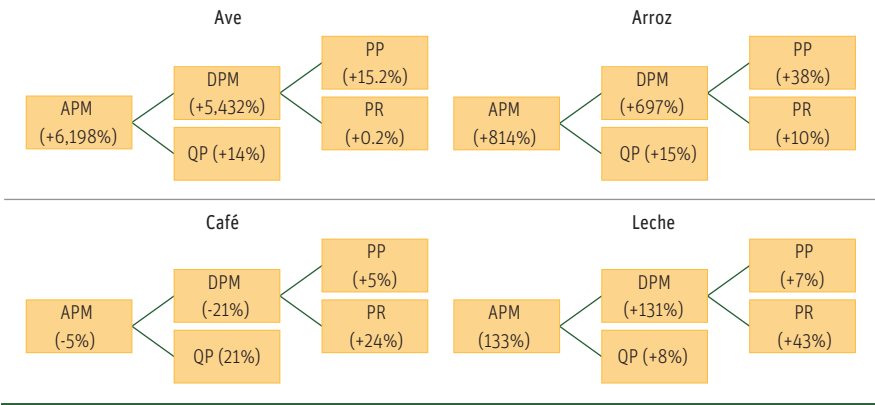
El elevado APM nacional registrado en 2009 (US\$1.336 millones) se explica, en esencia, por el apoyo individual a tres productos: el ave, la leche y el café (ese año el arroz recibió un apoyo nulo). Estos productos concentran las tres cuartas partes del APM nacional, es decir, un apoyo cercano a los US\$1.000 millones.

A continuación se analizan las características propias en los mercados del arroz, el ave, la leche y el café (subconjunto que explica las variaciones en el indicador agregado) con el fin de evaluar en qué medida están influenciando los DPM resultantes y, en consecuencia, las estimaciones del APM, para cada caso.

El diagrama 5.1 muestra la descomposición de las variaciones del APM (2007–08) para ave, leche, arroz y café resultantes de: i) variación del DPM y ii) variación de la producción. Este subconjunto explica una parte importante de las oscilaciones en el indicador agregado. Las variaciones en el DPM se descomponen en variaciones en los precios recibidos por los productores (PP) y variaciones en los precios internacionales de referencia (PR).

En el caso del ave, aun cuando la producción se elevó en un 14% en 2008, se halló que el diferencial de precios fue el principal origen del incremento del APM (6,198%). A partir de 2008, el precio al productor fue 1,16 veces mayor que su referencia internacional y en 2009, dicho diferencial se incrementó a 1,22 veces, en contraste con el relativo grado de paridad con los precios internacionales en 2007.⁸ Dos elementos generan que la relación entre precios

⁸ El precio de referencia es el precio promedio ponderado recibido por productores en

DIAGRAMA 5.1 Descomposición de la variación del APM, 2007–08

internos y foráneos de aves tienda a disociarse y explican el importante aumento del APM en 2007, a pesar de la caída de aranceles: primero, una preferencia de consumo que se orienta con fuerza hacia el pollo fresco y rompe la sustitución entre la producción local y la importada; segundo, una estructura industrial que crea potencial poder de mercado. En contextos de alza en los precios internacionales, como en 2008, la industria local puede aumentar los precios, incluso en una proporción mayor que el incremento en el precio de sus principales insumos y de su débil sustituto de importación.

En el caso de la leche, durante los últimos años la producción ha venido creciendo de manera sostenida con tasas anuales superiores al 4%. Pese a ello, casi un 10% de la demanda local se cubre con importaciones. La industria se encuentra muy concentrada e integrada verticalmente a lo largo de la cadena, desde el acopio de la leche hasta su distribución, lo que le permite mantener precios competitivos, incrementar el valor agregado de la producción y bloquear el ingreso de nuevos actores (Minag). En 1992 la industria estaba protegida por políticas basadas en derechos específicos variables. A partir de 2001, este sistema fue reemplazado por el de franja de precios. Desde octubre de 2007, los niveles arancelarios de la leche se redujeron de forma progresiva del 20% al 17% y luego, en marzo de 2008, al 9%. Hacia finales de 2010, se eliminó por completo la protección arancelaria. La producción se elevó en un 8% en 2008, lo que indica que el diferencial de precios fue el

Estados Unidos (animal en carcasa), menos el valor de los subsidios a la exportación. Se descartaron las subpartidas de frontera por no hallar una posición comercial neta clara y por no presentar características comparables en procesamiento con la producción local.

principal impulsor del incremento del APM ese año (100%).⁹ Sin embargo, las políticas de frontera aplicadas durante el período de análisis (por ejemplo, el empleo de aranceles) no muestran una relación directa con la tendencia en el diferencial de precios, por eso esta brecha se explicaría por la baja transmisión de precios foráneos a precios locales, así como por factores relacionados con los ajustes de comparación del producto nacional y el de frontera. La baja transmisión de precios se vincula con la rigidez relativa en el precio que los productores industriales les pagan a los ganaderos. La industria alineó los precios a consumidores de acuerdo con la tendencia internacional, mientras que mantuvo un pago estable a sus proveedores primarios. El precio de referencia, por su parte, siguió una dinámica orientada por una demanda creciente y por subsiguientes disminuciones durante el lapso de estudio, hecho que definió la evolución final del APM.

En tanto, la producción cafetera ha tenido un crecimiento sostenido debido al incremento de la superficie cosechada y a los mayores rendimientos obtenidos en los últimos años.¹⁰ El sistema de comercialización del café en Perú está determinado por las formas de organización del sector productor, las prácticas tradicionales y los métodos de procesamiento. La dispersión geográfica de la producción y la existencia de distintos tipos de intermediarios generan considerables costos de transacción y dificultan el desempeño de la cadena de café.¹¹ Desde 1990 no existen dispositivos oficiales de control de la comercialización o de los precios. En octubre de 2007 los niveles arancelarios del café se redujeron del 20% al 17%. Durante la etapa previa al período 2006–09 las caídas del precio local frente a su competencia internacional

⁹ El precio de referencia es el precio al productor en Nueva Zelanda, ajustado por contenido de grasa y margen de comercialización. Se descartaron las subpartidas de frontera por no hallar una posición comercial neta clara y por no presentar características comparables en procesamiento con la producción local (raw milk). Adicionalmente, su elección se sostuvo en el hecho de que constituye un país de producción lechera con bajo costo, que no otorga, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ningún apoyo a los precios de producción.

¹⁰ En el período 2006-09, el café representó el 5% del VBP agropecuario promedio y ocupó el primer lugar tanto en superficie verde como en el ranking de exportaciones agrarias 2000-2009, en valor y volumen (alrededor de US\$500 millones FOB y 200.000 toneladas por año, respectivamente).

¹¹ Un ejemplo de esta situación es el costo del transporte de café de Quillabamba (Cuzco) a Lima: es más elevado que el flete del Callao al puerto de Nueva York. Asimismo, resulta común que los exportadores financien a los intermediarios para que estos, a su vez, le compren al agricultor mediante el pago de adelantos. A raíz de lo dificultoso que es para el agricultor acceder al financiamiento, el sistema de comercialización tradicional es muy influyente (Minag).

fueron relativamente leves. A partir de 2006, el precio presenta una tendencia creciente, lo cual sugiere que ha habido una redistribución hacia los productores locales, que reciben una proporción mayor del precio internacional. Entre 2006 y 2008 el precio al productor ha llegado casi a 1,4 veces el de referencia internacional, mientras que en 2007 y 2009 esa diferencia se amplió y llevó a que el precio local fuese 1,7 veces el de su referencia internacional.^{12, 13} Un factor que podría explicar la regularidad en la brecha positiva entre el precio interno y el foráneo es la metodología de cálculo del diferencial de precios. En el caso particular del café, el producto comercializado en los puertos de embarque ofrece un mayor nivel de procesamiento (por ejemplo, el descascarado o pulido del grano). A esto se suman los elevados costos de comercialización (fletes locales, proceso, envases, trámite aduanero, etc.) y los gastos vinculados con las actividades de capacitación técnica y manejo asociativo que deben efectuar las organizaciones con sus socios. Este tipo de costos debe ser descontado al precio del producto en frontera (FOB), lo cual implica estimar la estructura de costos de comercialización y procesamiento del café de exportación. Debido a la complejidad de la cadena de este producto, estos costos podrían estar sobreestimados y podrían haber provocado que el nivel estimado de APM de café se mantuviera en una magnitud importante a lo largo del lapso de estudio (entre el 30% y el 40% de su VBP), si bien entre 2007 y 2008 bajó un 5%.

El arroz es el cultivo que mayor área sembrada posee en el país (abarca cerca del 16% de las hectáreas disponibles para uso agrícola) y concentra una cifra superior a los 90.000 productores. En 2009 se cultivaron más de 400.000 hectáreas. La producción ha sido impulsada en los últimos años por diversos factores, entre ellos se destacan tanto el cambio de patrones de consumo de la población hacia una mayor demanda de este producto como el aumento de su rentabilidad a causa de las mejoras en los rendimientos por hectárea (Perú es uno de los países que tienen el rendimiento promedio más alto en este cultivo en el mundo). El balance de oferta-demanda del producto revela que Perú es autosuficiente. Sin embargo, se observan importaciones anuales para atender determinados segmentos de la población con preferencias por un arroz del tipo extra y/o superior. Desde 1990, no existen dispositivos oficiales

¹² El precio de referencia es el precio FOB promedio ponderado del café sin descafeinar, sin tostar. Ello debido a la clara posición de exportación neta en el producto analizado.

¹³ El diferencial se podría explicar por la existencia de políticas nacionales de apoyo a las exportaciones (mediante subsidios o financiamiento de la actividad exportadora). Sin embargo, durante el periodo de análisis no se ha podido constatar la aplicación de este tipo de políticas.

de control de la comercialización o de los precios. En octubre de 2007, los niveles arancelarios de arroz se redujeron del 25% al 20%, en promedio. En marzo de 2008, una serie de rebajas sucesivas los llevaron del 20% al 9%. Por otro lado, el arroz es uno de los productos incluidos en el Sistema Andino de Franja de Precios, con aranceles variables según los cambios en el precio del producto importado.

La relación entre el precio interno y el de referencia en el período 2006–08 muestra que los precios locales se incrementaron en una proporción mayor que los precios de referencia, hecho que provocó el aumento de la brecha entre ambos en 2008 (APM alto). De esta manera, mientras que en 2006 el precio interno fue equivalente a casi 0,8 veces el precio de referencia, en 2007 y 2008 este indicador pasó a ser de 1,1 veces y 1,3 veces, respectivamente. El alto APM en 2008 se debe, sobre todo, a factores específicos del sector en Perú, en particular el nivel de oferta del producto, los costos de los principales insumos, la disponibilidad de agua y los factores climáticos que afectaron la cosecha. Además, la que abastece casi la totalidad de la demanda interna es la producción local. En ese sentido, la transmisión entre los precios nacionales y los internacionales del producto no es perfecta, ya que las dinámicas y los factores que afectan de manera distinta a la producción nacional y a la mundial generan brechas entre ambos precios.

Apoyos fiscales en Perú

Definiciones y categorías de clasificación

El estimado de apoyos al productor (EAP) se define como el valor monetario anual de todas aquellas transferencias brutas (financiadas por consumidores y contribuyentes) hacia productores agropecuarios que surgen de medidas de política de apoyo hacia productores específicos (sin considerar su naturaleza, objetivos o impactos sobre la producción y el ingreso). Así, el valor del EAP se calcula sumando el APM y el valor de transferencias fiscales a productores específicos.

En cuanto a las transferencias fiscales a productores específicos, la experiencia del caso peruano y de otros países de la OCDE muestra cierta concentración del conjunto de proyectos hacia i) pagos basados en producción y ii) pagos basados en el uso de insumos. Esto se puede explicar tanto por la manera en que las autoridades políticas proveen dichos programas como por la escasa información disponible para los productores sobre los criterios de implementación de los distintos proyectos.

RECUADRO 5.2 | Resumen de resultados

La confluencia de características propias para cada uno de los mercados analizados (estructurales y/o coyunturales) tiene un importante impacto tanto sobre el nivel como en el grado de transmisión existente entre los precios al productor y los de referencia. En ese marco, es posible determinar que los principales mercados que originaron los cambios en el indicador agregado APM fueron los del ave, la leche, el café y el arroz (que en 2008 representaron alrededor del 83% de ese indicador).

Para el caso del ave, se halló que la causa fundamental del fuerte incremento del APM en el período 2007–08 (6,198%) fue el DPM. Los elementos responsables de que la relación entre precios locales y foráneos tienda a disociarse y a provocar el importante incremento observado serían dos: i) la preferencia de consumo, que se orienta con fuerza hacia el pollo fresco, y ii) una estructura de mercado que permite a la industria interna corregir al alza el precio recibido, incluso en una proporción mayor que la que refleja el aumento en el precio de sus principales insumos y en el de su competencia de importación.

En cuanto a la leche, el DPM también constituyó la razón principal para el incremento observado en el APM (133%). En este producto existe, además de la carencia de un precio transable de leche líquida y de las dificultades asociadas a los ajustes de comparabilidad, una rigidez relativa en el precio pagado a ganaderos por parte de los productores industriales, hecho que se apoya en su importante posición de mercado (la participación de la empresa Gloria S.A., líder del sector, es del 68%, aproximadamente).

En el caso del café, si bien no se dio un aumento de la trascendencia observada en el resto de los productos descritos, y para 2008 el nivel del APM disminuyó, el indicador mantuvo una magnitud considerable a lo largo del período analizado (de entre el 30% y el 40% de su VBP). Para explicar esta brecha resta analizar las diferencias de procesamiento y calidad entre la producción local y la foránea.

Finalmente, en el caso del arroz, la producción local abastece casi la totalidad de la demanda interna. El alto APM observado en 2008 tiene su origen en el fuerte incremento en el DPM (697%). La razón de este aumento estaría en la manera en que se determina el precio, principalmente por factores internos del sector, como son el nivel de oferta o sobreoferta del producto, los costos de los principales insumos, la disponibilidad de agua y los factores climáticos que afectan la cosecha.

El estimado de apoyos en servicios generales (EASG) se define como el valor monetario anual de todas aquellas transferencias brutas que proveen servicios generales hacia productores agropecuarios de forma colectiva (investigación y desarrollo, inspección, etc.). A diferencia del EAP, el criterio de clasificación en el EASG no se produce por la implementación sino por la naturaleza del gasto. Los proyectos incluidos en el EASG (según la clasificación de la OCDE) benefician a la agricultura primaria, pero su incidencia inicial no se da en el nivel de productores individuales, sino en el nivel de acceso público, por ejemplo, en educación agrícola, investigación, marketing y

promoción, etc. Como ocurre con el EAP, la información para el caso del EASG de Perú se puede obtener del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que se encuentra disponible en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre la base de la ejecución presupuestaria del sector de agricultura y la cadena funcional de dicho sistema. Además, se puede complementar con asignaciones de otros ministerios o dependencias, como en el caso de Escuelas agrícolas, donde es posible trabajar con los presupuestos particulares de escuelas o universidades.

Principales programas y entidades de apoyo en Perú

La entidad rectora del sector agropecuario peruano es el Minag. Dentro de los instrumentos de que dispone se encuentran los siguientes:

- *El Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agrorural)*: es el área del Minag especializada en combatir la pobreza rural, mediante el impulso de estrategias, actividades y mecanismos que permitan mejorar los ingresos y la calidad de vida de las familias rurales.
- *El Programa de Compensaciones para la Productividad (Agroideas)*: su finalidad es elevar la competitividad de los medianos y pequeños productores agrarios a través del fomento de la asociatividad y la adopción de tecnologías agropecuarias compatibles con el cuidado medio ambiente.
- *El Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI)*: tiene por objetivo promover el desarrollo sostenible de los sistemas de riego en la costa y la sierra, el fortalecimiento de las organizaciones de usuarios, el desarrollo de capacidades de gestión, así como la difusión del uso de tecnologías modernas de riego.
- *Organismos públicos adscritos (OPA)*:
 - *La Autoridad Nacional del Agua (ANA)*: máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos.
 - *El Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa)*: organismo oficial en materia de sanidad agraria.
 - *El Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA)*: tiene por objetivo propiciar la innovación tecnológica agraria nacional para incrementar la productividad y mejorar los niveles de competitividad, la puesta en valor de los recursos genéticos y la sostenibilidad de la producción agraria de Perú.

Entre 2006 y 2009 se produjeron cambios institucionales que modificaron la estructura de organización del Minag. En ese marco, varios OPA fueron

absorbidos por otras instituciones u otros proyectos con el objetivo de reorganizar la política agropecuaria, que en los últimos años ha sido implementada por las entidades y los organismos presentados con anterioridad. El detalle de la ejecución presupuestaria de cada una de estas entidades se muestra en el cuadro 5.6.

CUADRO 5.6 Evolución de la ejecución presupuestaria por pliegos, 2006–09
(en millones de dólares de EE.UU.)

Pliego	2006	2007	2008	2009
Minag	128	117	99	203
Senasa	15	21	27	27
Conacs	3	1	-	-
Inrena	9	10	10	-
INIA	-	-	14	20
INIEA	9	11	-	-
ANA	-	-	-	13
Inade	21	26	26	3
Total	185	186	176	265

Fuente: Elaboración de Grade sobre la base del SIAF.

En 2009, el Minag absorbe el 77% del presupuesto destinado a la implementación de Agrorural, Agroideas y PSI. Asimismo, en este período el Senasa ejecuta alrededor del 10% del presupuesto, mientras que la ANA, en su primer año de funcionamiento, ejecuta cerca del 5% de los recursos destinados al sector. Al INIA, en tanto, le corresponde casi el 8% de los recursos mencionados. Como parte del proceso de fortalecimiento institucional del Minag se crea un marco de planificación que establece una serie de metas plasmadas en ejes estratégicos. En ese sentido, el Plan Estratégico Sectorial Multianual de Agricultura 2007–11 (Minag, 2010) disponía siete ejes: i) gestión del agua, ii) acceso a mercados, iii) información agraria, iv) capitalización y seguro agrario, v) innovación agraria, vi) desarrollo rural y vi) recursos forestales y fauna silvestres. Las principales proporciones del presupuesto les correspondieron a las metas de gestión del agua (30%), desarrollo rural (30%), acceso a mercados (15%) e innovación agraria (10%).

Estimación y resultados de los apoyos directos

Entre los programas de apoyo basados en insumos variables se incluyeron aquellos que se ocupan del mantenimiento de la infraestructura de riego en parcelas, ya que el apoyo provisto reduce el costo variable asumido por los

productores. Asimismo, se contemplaron programas que brindan apoyo a los agricultores a través de la provisión de insumos como semillas, abonos o fertilizantes, u otros insumos variables.

La categoría insumos fijos (capital) reúne aquellos programas que aportan capital productivo fijo, es decir, que reducen el costo de inversión en capital de los productores en equipo, plantaciones, mejora de suelos, drenaje e irrigación, etc. Incluye concesiones de crédito para préstamos de inversión.

Por otro lado, la categoría servicios en predio está compuesta por programas que reducen el costo de asistencia técnica, contable, comercial, sanitaria y fitosanitaria, así como en capacitación provista a productores de modo individual (fortalecimiento de cadenas productivas, asesoría empresarial, etc.). En este rubro, los programas identificados para el caso peruano son, principalmente, aquellos implementados por la planta central del Minag y sus estaciones experimentales. Por último, el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, ejecutado por la planta central del Minag, es un programa que brinda un seguro agrario a productores agropecuarios, con el objetivo de protegerlos de fenómenos climáticos que afecten sus cosechas.

Los resultados de la clasificación de los apoyos directos para el caso peruano se muestran en el cuadro 5.7.

Los apoyos directos están concentrados, sobre todo, en apoyos basados en el uso de insumos, que en los cuatro años de análisis constituyen alrededor del 94% de los apoyos directos. Si bien durante 2007 y 2008 se observa una reducción en este tipo de apoyo, hacia 2009 se produce un aumento que se

CUADRO 5.7 Resultados del EAP en Perú, 2006–09
(en millones de dólares de EE.UU.)

Categorías de apoyos directos	Presupuesto ejecutado			
	2006	2007	2008	2009
A. Pagos basados en la producción	5	8	2	0
B. Pagos basados en el uso de insumos	131	109	98	138
<i>B.1 Uso de insumos variables</i>	5	9	9	11
<i>B.2 Formación de capital fijo</i>	56	65	33	73
<i>B.3 Servicios en predio</i>	71	36	57	54
C. Pagos basados en factores de la producción corriente	0	0	0	13
D. Otros	0	0	0	0
Total de apoyos directos	136	117	101	151

Fuente: Elaboración de Grade.

explica por la mayor ejecución presupuestaria de la planta central del Minag y uno de sus principales proyectos, Agrorural.

Los apoyos directos basados en la producción son reducidos y se restringen al Programa de Promoción a la Formalización del Comercio Algodonero, que dejó de funcionar a fines de 2008. En 2007 el programa transfirió el mayor apoyo al sector, con un monto cercano a los US\$8 millones.

Los apoyos basados en insumos variables representan el 7% de los apoyos directos, y están a cargo, principalmente, de la planta central del Minag y Agrorural (en 2009, porque en los años previos fueron brindados por Proabonos). El ligero incremento observado en este tipo de apoyos hacia 2009 se sostiene en el Programa de Mantenimiento de Infraestructura de Riego que ejecutó la planta central del Minag con el objetivo de mejorar los sistemas de riego parcelarios de agricultores de distintas zonas del país. Por su parte, los apoyos basados en insumos fijos muestran una participación promedio del 45% sobre los apoyos directos.

Los apoyos basados en servicios en predio representan una media cercana al 43% del total de apoyos directos. En ayudas relacionadas con servicios de capacitación, extensión, asistencia técnica, y otro tipo de servicios brindados a productores individuales se transfirió una suma anual de US\$55 millones. Aunque la evolución de este tipo de apoyos a nivel agregado no sufrió variaciones importantes, las entidades ejecutoras de estas transferencias variaron de manera significativa los montos ejecutados cada año.

Por último, los apoyos basados en área son reducidos y se restringen a 2009, año en el que se inicia la ejecución del seguro agropecuario.

Estimación y resultados de los apoyos en servicios generales

La categoría investigación y desarrollo reúne los programas o proyectos referidos a investigación y generación de nuevas tecnologías de producción agropecuaria. Las principales entidades que destinan recursos a esta categoría son: la administración central del Minag, sus estaciones experimentales INIA e INIEA, y el Programa de Innovación y Competitividad para el Agro (Incagro).

En la categoría escuelas agrícolas se incluyeron los presupuestos de la Universidad Nacional Agraria La Molina y la Universidad Agraria de la Amazonía, en tanto constituyen instituciones de entrenamiento y formación de profesionales en el ámbito agrícola.

Los servicios de inspección abarcan los de vigilancia e inocuidad de alimentos, a cargo del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa), y el Programa de Desarrollo de Sanidad Agropecuaria (Prodesa), que ejecuta esta misma entidad adscrita.

En cuanto a los apoyos en infraestructura, los programas incluidos son, en especial, los de riego y los de prevención de desastres, implementados por la planta central del Minag, el PSI, y las Estaciones Experimentales Agrarias. Por su parte, en el rubro comercialización se contemplaron los programas de promoción de productos agropecuarios desarrollados por la planta central del Minag.

Los resultados consolidados de las estimaciones de apoyos en servicios generales se detallan en el cuadro 5.8.

El análisis de la composición y la evolución de las estimaciones del EASG permite profundizar el conocimiento de la estructura de apoyos suministrados a los productores de manera colectiva: en particular, el impacto sobre el acceso a mercados, el aprovechamiento del conocimiento productivo para la mejora de sus competencias, el control de estándares de sanidad agropecuaria, entre otros. Los resultados muestran que los rubros más importantes son los que corresponden a escuelas agrícolas, servicios de inspección e infraestructura. Dichos componentes se explican a partir de la ejecución presupuestaria de universidades agrarias, de políticas de sanidad agropecuaria (Senasa) y de provisión de infraestructura a cargo del Minag (sobre todo de riego).

Cabe resaltar que en el período 2006–09 las actividades de Investigación y desarrollo significaron el 15% de los apoyos totales. Se observa, sin embargo, un incremento trascendente hacia 2009, cuando esos apoyos alcanzaron el 21% de participación como resultado de la mayor asignación a este rubro por parte de la administración central del Minag, INIA e Incagro.

CUADRO 5.8 Resultados del EASG en Perú, 2006–09
(en millones de dólares de EE.UU. y en porcentaje)

Categorías de EASG	Presupuesto ejecutado			
	2006	2007	2008	2009
H. Investigación y desarrollo	8	11	11	30
I. Escuelas agrícolas	23	25	30	31
J. Servicios de inspección	15	21	27	28
K. Infraestructura	13	24	25	43
L. Comercialización	0	0	0	0
M. Almacenamiento público	0	0	0	0
N. Misceláneos	10	10	9	12
Total de apoyos en servicios generales	70	91	103	143

Fuente: Elaboración de Grade.

Por su parte, los apoyos a escuelas agrícolas mantuvieron un nivel similar en el período de estudio, gracias al presupuesto de la Universidad Nacional Agraria La Molina y la Universidad Agraria de la Amazonía. Estos apoyos representaron, en promedio, el 27% de los apoyos en servicios generales.

El rubro servicios de inspección también concentra una importante participación (del 22%) dentro de este tipo de apoyos colectivos. Se observa una tendencia creciente en la asignación a esta categoría, por medio de una mayor ejecución registrada por la administración central del Senasa y por uno de sus principales proyectos, Prodesa.

El apoyo a infraestructura agropecuaria representa, en promedio, alrededor de la cuarta parte de los apoyos en servicios generales. Las Estaciones Experimentales Agrarias del Minag son las principales entidades ejecutoras de estos proyectos en diversos puntos del país, como las estaciones de Puyango en Tumbes, Lago Titicaca en Puno, Jequetepeque-Zaña, Chincas y Alto Huallaga, entre las más importantes. Además, la planta central del Minag y el PSI también implementaron este tipo de proyectos durante 2006–09. El aumento registrado en el apoyo a Infraestructura en 2009 se debe a que todas estas instituciones incrementaron sus asignaciones a este tipo de proyectos.

Los principales proyectos clasificados como misceláneos incluyen aquellos relacionados con la conservación y el uso sostenible del medio ambiente, el ordenamiento de los recursos hídricos y el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades de organizaciones agrarias y similares.

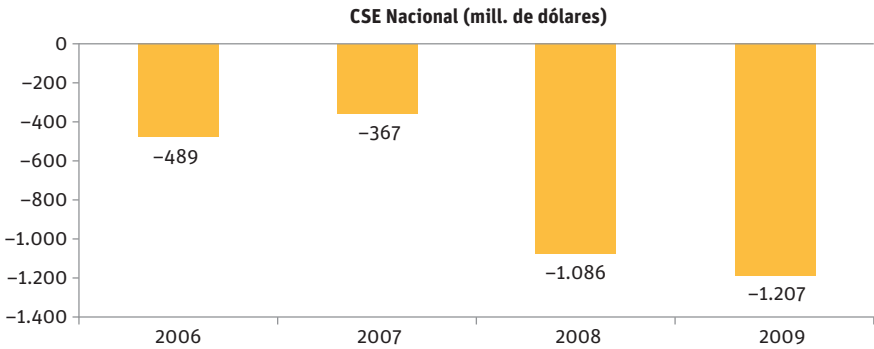
Estimación y resultados del apoyo al consumidor (EAC)

El estimado de apoyo al consumidor (EAC) busca reflejar el valor monetario anual de las transferencias brutas a consumidores de bienes agrícolas, evaluadas en el nivel finca, que surgen de medidas de política de apoyo a la agricultura, al margen de su naturaleza, objetivos o impactos.¹⁴

En caso de resultar negativo, el EAC mide la carga (impuesto implícito) sobre los consumidores primarios e indica que los altos precios generados como resultado de la implementación de medidas de apoyo vía precios (aranceles y cuotas, entre otras) superan el beneficio derivado de los subsidios al consumo. Este parece ser el caso de Perú, como muestra el gráfico 5.5.

¹⁴ En el capítulo final del libro (Anexo metodológico) se detalla el procedimiento de cálculo del EAC.

GRÁFICO 5.5 Estimado de apoyo al consumidor, 2006–09
(en millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Elaboración de Grade.

La composición del APM sugiere que esta carga estaría fuertemente concentrada en el consumo del arroz, el ave, la leche y el café. Esto se debe a que dichos productos definen casi por completo el valor del APM y, en ese sentido, el diferencial de precios adicional que pueden establecer los productores locales y que pagan los consumidores primarios, como consecuencia de medidas de apoyo vía precios a la producción.¹⁵

Estimación y resultados del apoyo total (EAT)

El monto total de los apoyos registrados en 2009 (superior a US\$1.600 millones) representa casi el 21% del producto interno bruto (PIB) agrario. La estructura de los apoyos totales agropecuarios de Perú para el período 2006–09 se muestra en el cuadro 5.9. Esta estructura se compone de los apoyos al productor (EAP), que a su vez incluyen los apoyos vía precios (APM) y las transferencias directas a los productores, y de los apoyos en servicios generales (EASG).

Los resultados de los apoyos agropecuarios en Perú muestran que el componente de apoyo vía precios es el de mayor importancia: en el período de análisis generó, en promedio, el 77% de los apoyos totales.

¹⁵ Los mismos argumentos provistos para explicar las brechas de precios por el lado del productor (fallas de mercado y no políticas arancelarias) inciden también sobre la magnitud del EAC.

CUADRO 5.9 Resultados del EAT en Perú, 2006–09
(en millones de dólares de EE.UU. y en porcentaje)

Resumen de apoyos agropecuarios		Presupuesto ejecutado			
		2006	2007	2008	2009
EAP	APM	548	470	1.198	1.337
	Apoyos directos	136	117	101	151
	EAP total	684	587	1.299	1.488
EASG (servicios generales)		70	91	103	143
EAT		753	678	1.402	1.631

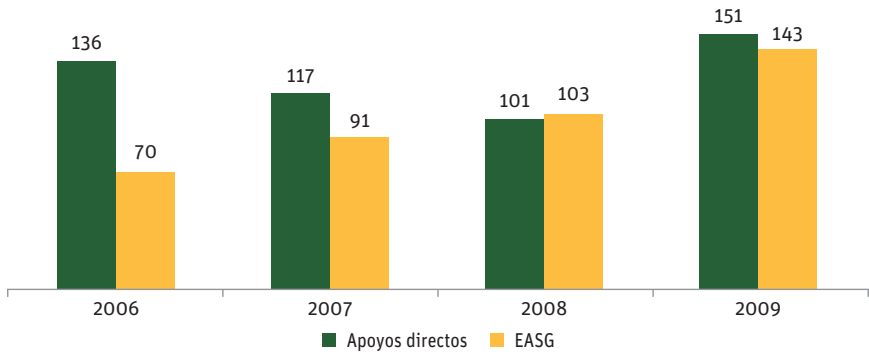
Fuente: Elaboración de Grade.

Asimismo se advierte que el APM se incrementó de un modo considerable en 2008 y 2009, y aumentó su participación dentro de los apoyos totales. El incremento se debe al mayor diferencial entre el precio interno y el foráneo observado en los productos ave, café, leche y arroz. Esto generó transferencias de los consumidores locales a los productores, ya que los primeros debieron pagar precios mayores al referente internacional por esos productos.

La evolución en el APM para el caso peruano no refleja una relación directa con respecto a las políticas de reducción arancelaria ejecutadas a fines del período. En efecto, el APM se incrementó de manera notable en 2008–09, aun cuando las medidas de protección de frontera fueron flexibilizadas (hubo una reducción de aranceles de productos agropecuarios a fines de 2008). Este resultado podría explicarse por factores distintos de las políticas de frontera que tienen un efecto importante sobre la transmisión de precios. Dentro de los factores estructurales que influyen en esta transmisión imperfecta de precios se destacan las estructuras oligopsónicas de algunos mercados, los hábitos de consumo de la población y los altos costos de transacción a causa del déficit de infraestructura de almacenamiento y comercialización. Como consecuencia, la tendencia de ambos precios (en finca y de referencia) no sigue, en la mayoría de los casos, una misma dirección y, por lo tanto, en el cálculo del APM, se observan cambios distintos de los esperados por la reducción de aranceles.

Por otra parte, las estimaciones de transferencias fiscales se componen con un 55% de apoyos directos y un 45% de apoyos en servicios generales. En el comportamiento de ambas categorías (entre 2006 y 2009) se observa que los apoyos en servicios generales han crecido con una tasa anual promedio

GRÁFICO 5.6 Estimados de apoyos por medio de transferencias fiscales, 2006–09
(en millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Elaboración de Grade.

del 27%. Los apoyos directos, en tanto, en 2007 y 2008 redujeron su nivel, pero en 2009 superaron el nivel inicial alcanzado en 2006.

El crecimiento de las transferencias directas entre 2008 y 2009 (véase el gráfico 5.6) se explica por el mayor presupuesto del sector, y por el elevado nivel de ejecución presupuestaria del sector agricultura en 2009 (el 87% del Presupuesto Institucional Modificado, en contraste con el 73% del año previo).¹⁶ Este mayor nivel de ejecución podría ser reflejo de una maduración en el proceso de reestructuración del Minag, que inició cambios fundamentales en 2008, y en 2009 mejoró su desempeño en la ejecución del gasto sectorial. El resultado de este proceso fue que el Minag redujo el número de programas a su cargo, con el objetivo de articular los programas restantes en plataformas amplias que dialoguen entre sí. Hacia 2009 Agrorural transfirió apoyos directos esenciales, al igual que la planta central del Minag. También el PSI, uno de los principales programas, incrementó el apoyo al sector en ese año. Asimismo, los organismos adscritos INIA y Senasa fortalecieron su capacidad de apoyo al sector, y en 2009 transfirieron mayores recursos para el apoyo en servicios generales. Por último, la ANA, que comenzó su funcionamiento ese año, ejecutó importantes recursos hacia este último tipo de apoyo, por medio de programas relacionados con la conservación y el uso sostenible del agua, y el ordenamiento y la gestión de este recurso.

¹⁶ En 2009 el Presupuesto Institucional Modificado fue un 18% mayor que el del año previo.

Implicancias de política de los estimados de apoyos agropecuarios

Competitividad y crecimiento de la productividad

Así como otros países de la Región Andina, Perú presenta bajos niveles de productividad agropecuaria respecto de los países de la OCDE. Esto se refleja en los escasos rendimientos de muchos de los productos, y en la alta variabilidad de rendimientos entre las distintas regiones del país. En respuesta a esta situación, el Estado ha priorizado ciertos subsectores a los que brinda un fuerte apoyo, a través de diferentes programas presupuestales, con el propósito de optimizar su competitividad. Sin embargo, estos apoyos pueden generar dependencia de la ayuda del Estado. En la medida en que no haya un condicionamiento basado en mejoras en la productividad para la recepción de tales apoyos, la baja productividad de los receptores les impedirá competir sin este tipo de soporte. Por eso, dichas transferencias podrían ser un indicador importante de la baja productividad presente en muchos de los subsectores beneficiados.¹⁷

En general, las políticas de apoyo agropecuario no se basan necesariamente en incentivos para aumentar la productividad del sector, pues los apoyos en algunos casos obedecen a factores políticos o intereses sectoriales específicos. Por eso, el indicador de apoyo global no se relaciona de un modo forzoso con instrumentos adecuados para promover la productividad del sector, sino que podría estar reflejando la elección de otros criterios para la asignación del gasto. En Perú, los apoyos agropecuarios se concentran, sobre todo, en instrumentos de mercado, es decir, en el diferencial positivo entre el precio recibido por los productores y el precio internacional de referencia, que es asumido por los consumidores primarios. Estos apoyos son inducidos por políticas de frontera o por fallas de mercado que impiden la transmisión de ajustes hacia la baja. Los apoyos vía precios significan, en promedio, el 77% del total de apoyos transferidos al sector, un porcentaje relativamente alto si se lo compara con el de economías más desarrolladas, como las de los países de la OCDE o incluso algunos de la región como Bolivia, Brasil, Chile o Colombia. En el período de análisis este indicador ha aumentado su

¹⁷ Si bien parecería ineficiente ayudar a tales sectores, hay que considerar que muchos tienen escaso acceso a servicios complementarios del Estado o se encuentran en desventaja a causa del limitado funcionamiento de los mercados (crédito, asistencia técnica, entre otros). Asimismo, muchos de estos sectores concentran tasas de pobreza muy altas que les impiden adoptar tecnologías para incrementar la productividad.

nivel de participación de alrededor del 70% en 2006–07 a casi un 83% en 2008–09. Este tipo de apoyos tiende a frenar la competencia internacional y a generar ineficiencias, ya que los recursos permanecen en el sector por el efecto artificial que provoca la política de precios.

Otros apoyos que tienen una presencia importante en la política peruana son los directos basados en el uso de insumos, que representan una media del 12% de los apoyos totales. Si bien podrían constituir una forma de corrección de las ineficiencias en los mercados de fertilizantes y químicos, también podrían generar distorsiones determinantes sobre las decisiones de producción de los actores. Ya que las transferencias fiscales se enfocan de manera primordial en este tipo de apoyos, habría que preguntarse en qué medida esas políticas corrigen ineficiencias de los mercados de factores o, por el contrario, generan ineficiencias sobre la producción.

Por último, los apoyos basados en servicios generales son aquellos que tienen mayor probabilidad de mejorar los niveles de productividad del sector, a través de la provisión de bienes públicos que corrijan algunas de las fallas de mercado presentes. Por ejemplo, la construcción de infraestructura podría mitigar los altos costos de transporte y un mayor apoyo en Investigación y desarrollo podría compensar las carencias en cuanto a la disponibilidad de tecnologías. En Perú, los apoyos de este tipo representan el 10% de los apoyos totales, lo que implica una cifra cercana a los US\$100 millones anuales. Si bien el apoyo en estos rubros ha aumentado durante el período de estudio, es preciso un mayor esfuerzo del Estado peruano para incrementar la competitividad del sector en el mediano plazo. Una buena opción es hacerlo por medio de la provisión de servicios generales, ya que su impacto suele ser duradero.

Liberalización comercial

Países como Ecuador y Colombia se caracterizan por implementar apoyos vía precios superiores al 80%. En Perú, en cambio, oscilan entre el 69% y el 85% (2006–09). Estos niveles de apoyos implican dificultades para un proceso de integración regional, en particular en el contexto de la Comunidad Andina, que integran estos tres países junto con Bolivia.¹⁸

En el caso peruano, los sectores ave, leche, café, arroz y azúcar reciben fuertes apoyos vía precios. Contar con información como la provista por el

¹⁸ El proceso de integración regional se inició con la suscripción del Acuerdo de Cartagena en 1969.

presente estudio sobre productos individuales puede contribuir al proceso de liberalización regional del comercio y ayudar a establecer niveles de apoyos consensuados por las distintas partes. Asimismo, el estudio en profundidad de los mecanismos de formación de precios de cada producto permite entender por qué factores extra-arancelarios (estructura de mercado, preferencias de la dieta local, factores coyunturales, etc.) también podrían haber afectado los precios individuales y, por lo tanto, el indicador APM. En este punto, es necesario dar cuenta del grado de efectividad que tiene la política de frontera en ciertos contextos o productos específicos, en los que son otros los factores que tienen una mayor influencia sobre los precios que reciben los productores. El análisis sugiere que en ciertos productos (sobre todo en aquellos con un nivel reducido de comercialización) la política de frontera no resulta una herramienta eficiente de apoyo, pues tiene un impacto mínimo sobre el diferencial de precios. En Perú podría estar sucediendo esto en sectores pecuarios, como porcino, ave o bovino. Sería pertinente, entonces, revisar la eficacia de este tipo de medidas para cada sector y discutir sobre la gama de alternativas existentes a fin de alcanzar los objetivos de política.

Seguridad alimentaria y pobreza rural

El 61% de los hogares del área rural de Perú es pobre y el 24% se encuentra por debajo de la línea de indigencia. Las cifras más representativas de la seguridad alimentaria muestran que, en 2010, el porcentaje de niños menores con desnutrición crónica alcanzaba el 18 % en el nivel nacional, mientras que el déficit calórico afectaba al 42% de la población en el área rural. Ante este escenario, el Estado peruano tiene un gran reto y debe asumirlo con políticas orientadas al desarrollo de capacidades y a la generación de oportunidades en las poblaciones que viven en el área rural.

El desarrollo del ámbito rural depende de las relaciones que pueda sostener con el ámbito urbano: ambos espacios no son excluyentes sino complementarios. Si bien en los últimos años el gobierno viene avanzando en la profundización de sus políticas de apoyo en zonas pobres, los ratios de pobreza en el medio rural son aún altos.

El EAC es un indicador de las transferencias a los consumidores a través de los subsidios al consumo y de los impuestos implícitos sobre los consumidores mediante precios más elevados de los productos agropecuarios. El contribuyente paga tarifas en los alimentos importados que elevan el precio final, este “impuesto” al consumidor va hacia el productor en forma de retornos más altos. Así el EAC muestra, de manera general, el impacto que tiene el conjunto de políticas de apoyo a la agricultura sobre los consumidores

primarios de estos bienes, entre los que se encuentran los alimentos básicos para el consumo.

En el caso peruano, el EAC obtenido alcanza la cifra negativa de US\$766 millones anuales, en promedio. Los productos que ostentan una mayor carga hacia los consumidores son el ave, la leche, el café y el azúcar. Los productores de estos sectores obtienen un apoyo más alto por efecto de las políticas de precios, pero los consumidores asumen esta transferencia, al pagar un precio superior por estos productos. En este punto es necesario analizar los límites existentes entre la política agropecuaria y la política de apoyo a los consumidores. Por eso resulta imprescindible conocer el efecto neto de las medidas de apoyo vía precios sobre el bienestar social, ya que generan efectos diferenciados sobre los distintos actores de la población (productores, consumidores primarios de bienes agropecuarios). Identificar y valorar este tipo de impactos excede el propósito de este estudio, aunque es uno de los puntos que puede ser explorado mediante el uso de las estimaciones de apoyos obtenidas.

Una solución posible para hogares de bajos ingresos es aplicar programas de asistencia alimentaria. Cabe destacar que, en el caso peruano, productos importables como el azúcar, el maíz, el arroz y el porcino están sujetos a impuestos a la exportación, lo cual tiene un efecto significativo sobre los consumidores nacionales, quienes financian íntegramente el apoyo a los productores mediante el pago de un precio mayor.

Sostenibilidad ambiental y cambio climático

Algunos estudios sugieren que el fenómeno de El Niño aumentaría su intensidad, y tal vez su frecuencia, por efecto del cambio climático. Las estadísticas muestran que en el quinquenio 2002–06 las hectáreas de cultivo afectadas por fenómenos climáticos en los países de la Comunidad Andina se han incrementado alrededor de seis veces con respecto al quinquenio 1987–1991 (Minag, 2012). Además existen ciertos factores que aumentan la vulnerabilidad de los países frente a estos fenómenos. En Perú, el plan estratégico del Minag ha identificado cuatro problemas principales que afectan la sostenibilidad ambiental del territorio: el inadecuado uso del recurso agua, el inadecuado manejo de los recursos forestales y de fauna silvestre, el inadecuado manejo del recurso suelo y el limitado avance en gestión de riesgo. El hecho de que un importante sector de la población depende de actividades primarias sensibles al clima acrecienta aún más la vulnerabilidad.

El marco metodológico de los EAP puede ser útil para el diseño de políticas orientadas a reducir el impacto de fenómenos climáticos adversos a partir de

la cuantificación del esfuerzo que realiza el Estado para el logro de objetivos ambientales. Si bien es cierto que los resultados obtenidos en el presente estudio no permiten analizar esta problemática, es posible generar nuevos indicadores o categorías que identifiquen el valor que se les da a las políticas “verdes” que contribuyen a la sostenibilidad ambiental del territorio y a las medidas de adaptación y mitigación ante los efectos venideros que podría generar el cambio climático.

Conclusiones y recomendaciones

Los resultados de la aplicación de la metodología de la OCDE a Perú muestran que el monto total de los apoyos brindados en 2009 (superiores a US\$1.600 millones) representa aproximadamente el 21% del PIB agrario, lo que significa un importante apoyo al sector.

Con respecto a la estructura de los apoyos, se destaca la trascendencia de los apoyos vía precios, que constituyeron, en promedio, cerca del 80% de los apoyos totales. Esta participación es alta y similar a la que se advierte en otros países de la región como Bolivia, Colombia o Ecuador. Los mercados que influyeron de manera determinante en el nivel elevado de este indicador y en la importante variación observada en 2008 (de US\$470 millones en 2007 a casi US\$1.200 millones en 2008) son los de arroz, ave, leche y café.

La ausencia de correlación entre los bajos niveles de protección vía precios y las estimaciones del APM puede reflejar la existencia de elementos ajenos al ámbito de políticas de apoyo (estructuras de mercado oligopólicas, hábitos de consumo, fallas de comercialización, etc.). En particular, la aplicación de instrumentos de política vía precios puede no tener los efectos esperados sobre el diferencial entre precio de referencia y precio al productor y, por lo tanto, alterar la interpretación del APM como indicador de apoyo al sector desde el Estado para reflejar en su lugar distorsiones complementarias para cada mercado. Por eso, la aplicación de la metodología de estimación de apoyos vía precios (APM) para países de la Región Andina tiende a ser más apropiada cuando se analizan productos altamente transables y sujetos a una mayor transmisión entre precios internos y foráneos. Al igual que en otros países, se encontraron disociación de efecto de las políticas y el diferencial de precios interno-foráneo, por lo que se tuvieron en cuenta elementos estructurales o institucionales explicativos.

Las estimaciones de transferencias fiscales, en tanto, se componen, en promedio, con un 55% de apoyos directos y un 45% de apoyos en servicios

generales. Sin embargo, al observar el comportamiento de ambas categorías (en el período 2006–09) se observa que el estimado de apoyos en servicios generales ha venido ganando participación, ya que el apoyo a este rubro creció con una tasa promedio anual del 27%.

La mayor asignación de apoyos vía transferencias fiscales en 2009 se explica por el aumento de presupuesto y de ejecución presupuestaria del Minag. Este hecho puede estar relacionado con la maduración del proceso de reestructuración de su aparato organizativo. En este sentido, muchos organismos públicos dependientes del ministerio dejaron de existir, algunos proyectos adscritos fueron absorbidos y otros fueron transferidos a otros ministerios. Así, el Minag redujo el número de programas a su cargo, con el objetivo de articular los programas restantes en plataformas amplias que dialoguen entre sí.

En este marco, en 2009 Agrorural y la planta central del Minag transfirieron importantes apoyos directos, uno de sus programas esenciales (el PSI) incrementó el apoyo hacia el sector agrario, los organismos adscritos INIA y Senasa fortalecieron su capacidad de apoyo al sector y transfirieron mayores recursos hacia el apoyo en servicios generales. Por último, la ANA, que comenzó su funcionamiento ese año, también ejecutó proyectos fundamentales hacia este último tipo de apoyo, por medio de programas relacionados con la conservación y el uso sostenible del agua, y el ordenamiento y la gestión de este recurso.

En cuanto los apoyos directos, estos se concentran en los basados en insumos. Los apoyos basados en insumos fijos estuvieron compuestos por transferencias del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachcs), el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) y Agrorural para la infraestructura de las parcelas (riego, registro, rehabilitación y construcción), mientras que los apoyos basados en servicios en predio se conformaron con transferencias de Pronamachcs y Agrorural para brindar servicios de capacitación, extensión y asistencia técnica, principalmente. A su vez, los EASG se basaron sobre todo en escuelas agrícolas (universidades agrarias), infraestructura (riego, prevención de desastres), servicios de inspección (del Senasa para sanidad agraria e inocuidad agropecuaria) e investigación y desarrollo (del INIA, la planta central del Minag y el Incagro).

Finalmente, y con relación a los datos para el análisis, la experiencia comparada respecto de otros países enfatiza la importancia de los reportes de precios al productor y las cifras agropecuarias centralizadas consistentes entre sectores. Las sugerencias de mejora en los sistemas de información se refieren a dos elementos: i) la construcción de repositorios de estadísticas

consolidadas de acceso público para el caso de exportaciones e importaciones por subpartidas arancelarias o las propias series de aranceles según su valor (*ad valorem*) y ii) el fortalecimiento de los sistemas de recopilación de información de precios en finca mediante un sistema de “informantes calificados”, que proporcionen datos sobre los cultivos existentes en su sector estadístico.

Por el lado de la medición y la clasificación del gasto público en el sector agropecuario, una ventaja comparativa de la aplicación de la metodología de la OCDE para el caso peruano reside en la existencia del Sistema Integrado de Información Financiera del Estado (SIAF). Dicho sistema es de acceso público y dispone de la totalidad de las partidas presupuestarias del país en los tres niveles de gobierno, hecho que genera ventajas no sólo para realizar clasificaciones como la desarrollada en el presente estudio con mayor precisión sino también para alcanzar el fortalecimiento y la transparencia de la gestión fiscal general.

Referencias

- Alwang, J., H. G. P. Jansen, P. B. Siegel y F. Pichon. 2005. *Geographic Space, Assets, Livelihoods and Well-being in Rural Central America*. Documento de discusión de DSGD Núm. 26. Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI). Disponible en <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/dsgdp26.pdf>.
- Binswanger, H. P., K. Deininger y G. Feder. 1993. “Agricultural Land Relations in the Developing World.” *American Journal of Agricultural Economics*, 75(5):1242–48 (diciembre).
- Holden, S., B. Shiferaw y J. Pender. 2006. “Policies for Poverty Reduction, Sustainable Land Management, and Food Security: A Bioeconomic Model with Market Imperfections.” En: J. Pender, F. Place y S. Ehui, *Strategies for Sustainable Land Management in the East African Highlands*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI). Disponible en <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/oc53.pdf>.
- Minag (Ministerio de Agricultura y Riego). 2010. *Plan Estratégico Sectorial Multianual Actualizado del Ministerio de Agricultura 2007–2011*. Lima: Unidad de Política Sectorial, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Minag. Disponible en http://www.ana.gob.pe/media/417426/pesem_2007–2011_actualizado_06oct.pdf.

- _____. 2012. *Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Agricultura 2012–2016*. Lima: Unidad de Política Sectorial, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Minag. Disponible en <http://www.minag.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/resolucionesministeriales/2012/mayo/pesem2012–2016.pdf>.
- Schejtman, A. 2008. “Alcances sobre la agricultura familiar en América Latina”. Documento de trabajo Núm. 21 del Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp). Disponible en http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366379894N21_Alexander_Shejtman_doc21.pdf.
- Singh, I., L. Squire y J. Strauss (eds.). 1986. *Agricultural Household Models: Extensions, Applications, and Policy*. Washington, D.C. y Baltimore: Banco Mundial y The Johns Hopkins University Press. Disponible en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/03/23/000178830_98101911134755/Rendered/PDF/multi_page.pdf.

Resumen y conclusiones

ESTE ÚLTIMO CAPÍTULO PRESENTA UN RESUMEN DE LAS CARACTERÍSTICAS principales de los sectores agropecuarios de los países andinos, de los resultados esenciales del estudio, del rol de los apoyos para afrontar los retos más importantes de desarrollo del sector agropecuario en la región, así como ideas y propuestas para una agenda de trabajo futuro, conforme a los retos sustanciales que han sido identificados, para la determinación y la asignación más efectiva y eficiente de los apoyos al sector.

Principales características de los sectores agropecuarios andinos

La primera contribución del estudio es la caracterización sucinta y estandarizada del sector agropecuario de cada país en la Región Andina. Se observan cuatro patrones que reflejan la importancia económica de la actividad agropecuaria en la región:

- La participación del sector agropecuario en la producción nacional es alta: de cada US\$10 producidos en los países andinos en la última década, uno provino directamente del sector agropecuario. Así, el aporte al producto interno bruto (PIB) fue de alrededor del 8% en Colombia, Ecuador y Perú y del 13% en Bolivia. Esta cifra es superior, por ejemplo, a la observada en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde de cada US\$10 producidos, sólo US\$0,20 o menos surgen del sector. En este sentido, el análisis del estimado de los apoyos al productor (EAP) en la Región Andina tiene una importancia

mucho mayor para el estudio de políticas agropecuarias, en términos de su potencial contribución al desarrollo económico, que en otras regiones. Esta importancia se incrementa si se considera, además, la creciente participación de la actividad en el comercio internacional de estos países (en la actualidad, la quinta parte de las exportaciones andinas proceden del sector).

- La trascendencia del sector agropecuario se multiplica debido a su aportación al empleo nacional. Al tratarse de una actividad que provee un décimo de la producción regional y que en todos los países andinos ocupa mano de obra de manera intensiva, el sector agropecuario absorbe una porción muy alta de la fuerza laboral: tres de cada 10 trabajadores de la región se emplean en actividades agropecuarias (un tercio del empleo total es agropecuario en Bolivia, y un cuarto en Ecuador y Perú).
- La distribución de la tierra agrícola está altamente concentrada en todos los países andinos: la mayoría de los agricultores (que son productores de pequeña escala) posee una mínima parte de las tierras de cultivo. Por ejemplo, el 90% de los productores en Perú trabaja en parcelas de menos de 10 hectáreas y el 80% de los productores en Bolivia utiliza apenas el 3% de la superficie productiva. Por otro lado, el 1% de los (grandes) productores de Colombia dispone del 43% de la superficie de producción.
- El núcleo de la actividad se desarrolla en zonas rurales y por su gran influencia sobre el empleo en esas zonas, así como por la dominancia de unidades productivas agrícolas de pequeña escala (intensivas en mano de obra y con capital poco tecnificado), determina los niveles de pobreza rural. A pesar del crecimiento y de los avances logrados durante la última década en los países andinos, la pobreza rural sigue siendo significativa en la región (el porcentaje más bajo de población rural pobre se observa en Colombia, con el 50,3%, y el más alto en Perú, con el 67%). Sin embargo, es importante señalar que los índices de pobreza rural han mostrado una tendencia decreciente, en especial en Bolivia y en Perú.

Resultados comparativos del análisis de apoyos al productor agropecuario

Uno de los aportes valiosos del estudio es la estimación del apoyo al sector a través del uso de la metodología desarrollada por la OCDE para la medición de apoyos a productores agrícolas. Dicha metodología clasifica los apoyos otorgados

CUADRO 6.1 EAP e indicadores asociados para cuatro países andinos, 2009
(en millones de dólares de EE.UU.)

País	Perú	Colombia	Ecuador	Bolivia
EAP	1.488	3.670	882	500
APM	1.336	3.120	851	459
Subsidios a productos	0	0	0	0
Insumos variables	11	0	12	3
Capital fijo	73	390	14	19
Servicios en finca	54	160	4	19
Otros pagos	13	0	1	0
EASG	143	44	55	72
EAC	-1.207	-2.410	-667	-235
EAT	1.631	3.713	937	572
APM/EAT en porcentaje	89,9	85,0	96,5	91,8
EAP/EAT en porcentaje	91,2	98,8	94,1	87,4
EAT/PIB agrícola en porcentaje	17,2	19,0	42,4	20,0
EAT/población rural	1.974	3.221	1.591	1.539
EAT/uso de la tierra	1.274	3.346	3.064	489

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de EAP del BID e información de capítulos anteriores.

a los productores del sector en dos grandes grupos: los que operan a través de mecanismos descentralizados o de mercado (apoyo al precio de mercado, APM) y los que lo hacen a través de mecanismos centralizados o de gasto público (apoyos directos, AD, y apoyos en servicios generales, EASG). El APM y el AD conforman el estimado de apoyo al productor (EAP) que se diferencia del EASG por beneficiar de manera directa a agricultores de productos específicos y no de modo público a los productores del sector en general.¹

Los resultados resumidos en el cuadro 6.1 sugieren que los apoyos totales son de una magnitud importante, equivalente a casi la quinta parte del producto interno bruto agropecuario: en 2009, los apoyos superaron los US\$3.700 millones en Colombia, los US\$1.600 millones en Perú, los US\$900 millones en Ecuador y los US\$500 millones en Bolivia).²

¹ El EAP concentra casi la totalidad de apoyos: el 99% en Colombia, el 94% en Ecuador, el 92% en Perú y el 87% en Bolivia.

² Las transferencias per cápita en el ámbito rural son de US\$1.539 en Bolivia, US\$1.591 en Ecuador, US\$1.974 en Perú y US\$3.221 en Colombia. Las cifras correspondientes a las transferencias por unidad de tierra también son dispares y van desde US\$3.346 en Colombia y US\$3.064 en Ecuador hasta US\$1.274 en Perú y US\$489 en Bolivia. Esto se debe, en

El mecanismo de apoyo al sector más relevante en los países de la Región Andina es, con marcada ventaja, el APM, que está financiado de forma directa por los consumidores de un producto local específico a través del pago de aranceles o de ajustes de precios que generan una brecha positiva con relación al precio del mismo producto en el mercado internacional. En Ecuador, el 97% de los EAP se entrega vía APM; en Bolivia, el 92%; en Perú, el 90%, y en Colombia, el 85%.

A pesar de esta participación elevada de los APM en el total de apoyos, el número de productos con niveles de APM positivos es bastante limitado.³ Este hecho contradice políticas vigentes de protección arancelaria y de banda de precios observadas en los países de la región para varios productos. Por un lado aparecen rubros en los que el APM es negativo (precios locales menores a los internacionales), por lo que al parecer las políticas de apoyo vía precio no habrían tenido los efectos presumidos. Por otro lado, en los productos en los que el APM es positivo, el comportamiento de los aranceles durante el período de análisis no evidencia la correlación directa y esperada entre los cambios en esos aranceles y los niveles efectivos de apoyo de precios. En este sentido, en algunos casos la brecha significativa se podría atribuir a factores no arancelarios, como fallas de mercado, mercados incompletos o discontinuidades en las preferencias de los consumidores que afectan la comparabilidad de los productos locales y los internacionales (la validación de esta hipótesis queda pendiente, para la agenda de investigación). En cualquier caso, al margen del origen, y desde el punto de vista del apoyo que recibe el productor a través del precio, la brecha existe y es cuantiosa.

Por otra parte, el gasto de recursos públicos en apoyos directos (destinados principalmente a la adquisición de insumos, el otorgamiento de crédito agrícola y el financiamiento de programas de titulación de tierras) es de

parte, a diferencias respecto de las materias primas que reciben apoyo. El apoyo a cultivos de alta cosecha por unidad de tierra deriva en mayores transferencias por unidad de tierra y si esos cultivos, además, son intensivos en mano de obra, las transferencias per cápita en zonas rurales también serán altas. El hecho de que Bolivia tenga una transferencia mucho menor por unidad de tierra sugiere que el apoyo no se está centrando en los cultivos de alta cosecha.

³ La mayoría de los productos que conforman la canasta del 70% de la producción tienen precios locales que se ubican por debajo del precio de referencia internacional. Los productos con precios internos mayores al de referencia internacional más recurrentes (presentes en la canasta de dos países o más) son arroz, porcino, café, carne de bovino y carne de ave.

mediana importancia en los países andinos: en Colombia asciende a US\$550 millones anuales; en Perú, a US\$151 millones; en Ecuador, a US\$57 millones, y en Bolivia, a US\$41 millones.

En contraste, se advierte que el nivel de gastos en servicios públicos (por ejemplo, inversión en infraestructura, investigación, servicios de mercadeo e inteligencia de mercado, servicios de inspección, etc.) es muy bajo, ya que alcanza, cuanto mucho, el 13% de los apoyos totales en Bolivia y apenas el 1% en Colombia. Los niveles escasos en el EASG restringen, de un modo particular, el desarrollo de los pequeños agricultores, pues los productores de gran escala suelen tener mecanismos para corregir esas ausencias de manera privada. Además, los gastos en servicios generales se traducen en bienes públicos, que tienen mayor eficacia para lograr objetivos de mejoras de la productividad en el largo plazo.

Estos resultados tienen consecuencias fundamentales. La intervención dominante de los apoyos vía precios implica, primero, que la distribución de los apoyos se produce de forma proporcional a la escala de producción: productores de gran escala se benefician más con la protección vía precios. Segundo, la carga sobre los consumidores será mayor y regresiva, pues los consumidores más pobres desviarán mayor cantidad de recursos para financiar el costo de alimentos adquiridos en el país (en especial por los altos APM de productos de consumo popular como arroz y carne de ave). Tercero, la falta de apoyos vía insumos, como servicios en finca y gasto en capital, no ayuda a mejorar la productividad, sobre todo cuando los instrumentos están focalizados en productores de pequeña escala. En tanto que, desde un punto de vista de integración de mercados regionales, el énfasis en los apoyos vía precios también es problemático, ya que los patrones de producción y consumo se ven distorsionados y, en ese marco, los costos para profundizar la integración comercial tienden a sobrestimarse. Por eso, una menor preponderancia de estos apoyos podría favorecer el desarrollo del aparato agropecuario andino.

En general, el panorama que emerge tras la estimación de apoyos es el de una tendencia excesiva al uso de políticas de frontera para proteger el sector agropecuario nacional y una ausencia notable de políticas que promuevan mejoras de la productividad del sector. A su vez, un aprovisionamiento reducido de bienes públicos (mejora de sistemas de comunicación, transporte, almacenamiento y optimización de los sistemas de información) podría afectar la competitividad del sector en el mediano y el largo plazos. Sobre la base de estos resultados, el siguiente apartado aborda los temas imprescindibles para el diálogo sectorial en la región.

Observaciones y temas para el diálogo sectorial

Crecimiento de la competitividad

Como se señaló antes, los apoyos vía precios son, claramente, los más importantes entre los apoyos otorgados al sector. Sin embargo, se observan fallas en los mecanismos de transmisión de la política arancelaria a la formación de precios locales. Por eso, el estudio sugiere que hay muchos factores, además de los instrumentos de política comercial (costos de transporte, información asimétrica, poder oligopólico en los mercados, variaciones en la tasa de cambio, entre otros), que podrían estar incidiendo en el precio que recibe el productor, y que estos factores tienen mayor importancia que la política arancelaria en la determinación del ingreso de los productores.

Esta situación indica la conveniencia de volver a evaluar los instrumentos de política sectorial a fin de determinar si existen otros mecanismos de apoyo más eficaces para lograr los objetivos. En este sentido, sería útil complementar el análisis del EAP con el análisis de la cadena de valor para establecer con mayor exactitud qué factores tienen incidencia precisa en los precios que reciben los productores. A partir de allí se podrían diseñar políticas centradas en estos factores, que busquen impulsar el aumento en la productividad y la competitividad de los productos.

Además de los niveles de APM, en los países de la Región Andina también son importantes los apoyos directos a productores, ya sean fijos o variables. Queda por determinar la eficacia de estos apoyos para atender problemas en la estructura de los mercados de insumos, frente a las distorsiones que podrían generar. Aunque es evidente que, por definición, los apoyos directos están limitados a productores individuales, tienen altos costos de administración y crean una carga fiscal que muchas veces no es sostenible. Por eso, se recomienda reorientar estos recursos fiscales hacia los apoyos en servicios generales (que cuentan con un nivel muy bajo), pues tienen el potencial de beneficiar tanto a grandes como a pequeños productores y, se sabe, poseen un efecto multiplicador relevante.

Liberalización comercial e integración regional

La inconsistencia entre las políticas comerciales y el comportamiento de los precios que reciben los productores locales parece indicar que las medidas arancelarias no tienen la importancia que se les atribuye en las negociaciones de liberalización comercial, y que otros factores como el transporte, las preferencias de los consumidores por productos locales, el flujo eficiente de

información sobre precios y cantidades, las políticas que aseguran la libre formación de empresas para competir en la producción, etc. pueden ser más determinantes que las tarifas. Por otro lado, los resultados del estudio también advierten que el bajo nivel de inversión en bienes públicos como infraestructura rural, servicios de inspección de sanidad animal y vegetal, información de precios, normas de calidad, entre otros, estaría condicionando las posibilidades de mayor integración de los mercados regionales y los beneficios de la liberalización comercial en la región.

Seguridad alimentaria y pobreza rural

Los niveles muy altos de APM y muy bajos de EASG se traducen en una mayor exposición para los consumidores de productos protegidos y en una plataforma de gasto público frágil para el crecimiento sostenible del sector. Ambas secuelas producen efectos perversos sobre la seguridad alimentaria regional y la pobreza rural. Por un lado, los niveles muy altos de APM apoyan la producción de bienes que en la mayoría de los casos son abastecidos por grandes productores (es decir, no necesariamente favorecen a la masa de productores de pequeña escala), mientras que a la vez castigan los precios de productos que consume la población de bajos ingresos. Si estos grupos vulnerables no perciben beneficios por medio de ingresos ni de precios, las consecuencias potenciales de los apoyos dominantes vía precios son, sin duda, el agravamiento de la pobreza rural y la amenaza a la seguridad alimentaria de esos grupos. Por otro lado, la alta concentración de tierras en muy pocos productores de gran escala hace que la escasa inversión pública en el sector deje de proteger a la mayoría de los productores del sector que ocupan una mínima porción del territorio agrícola. Esta es una oportunidad crucial, tanto por la aglutinación de estos millones de productores en fracciones reducidas de terreno como por los niveles mínimos de partida que harían que el efecto marginal de cada dólar invertido en bienes públicos para estos productores multiplique su acceso a los mercados de forma significativa.

Sostenibilidad ambiental y cambio climático

La distribución bimodal de la tierra también tiene implicancias sobre las políticas frente al cambio climático en la agricultura. En cuanto a la adaptación, hay un reto claro, ya que la mayor parte de la población rural, que está compuesta por pequeños productores, se encuentra sujeta a impactos del cambio climático en el agro, y tiene pocos recursos o posibilidades de realizar inversiones u otras actividades para atenuar esos impactos. El diseño,

la operatividad y el costo de las medidas para apoyar el proceso de adaptación de este grupo, grande y heterogéneo, presenta un desafío importante para las autoridades en la región.

En cuanto a la mitigación de las emisiones de carbono (o su equivalente en gases de efecto invernadero), la enorme concentración de la superficie de la tierra en un número pequeño de productores con grandes extensiones puede facilitar la implementación de políticas para reducir emisiones mediante la adopción de mejoras tecnológicas, la ejecución de procesos de certificación de producción con prácticas de agricultura de bajo carbón o, incluso, la aplicación de un impuesto a la emisión de carbono.

En este sentido, en ejercicios futuros de estimación, la combinación de la metodología de los EAP para identificar la estructura de apoyos recibidos en el 70% de la producción agropecuaria con la del indicador Aggregate Carbon Equivalent (ACE) puede facilitar la identificación de la huella de carbono de la agricultura y la ganadería en los países de la Región Andina. El uso del indicador EAP + el indicador ACE puede conducir al diseño de medidas para apoyar el desarrollo, el monitoreo y el seguimiento de una agricultura de bajo carbono en la región.⁴

La agenda de trabajo para el futuro

El ejercicio de estimación presentado en este libro es el resultado del primer paso de una agenda de trabajo de mediano y largo plazos que no se limita a la Región Andina. En este punto cabe recordar que el ejercicio se viene aplicando en los países de la OCDE hace ya casi 25 años y que ninguna otra región fuera de la OCDE, y ahora América Latina y el Caribe, cuenta con medidas regionales estandarizadas y sistematizadas de los apoyos al sector. A pesar de los desafíos encontrados durante la aplicación de la metodología de la OCDE, los avances hechos con este ejercicio durante los últimos cuatro años le han permitido al Banco Interamericano de Desarrollo generar un referente de información estandarizada de los apoyos para 21 países de la región latinoamericana en general. Luego de esta experiencia, y por tratarse de las primeras prácticas en la aplicación de la metodología dentro de la

⁴ El ACE, un indicador propuesto por el profesor Tim Josling, de la Universidad de Stanford, señala el balance de las emisiones y el secuestro de carbón de un cultivo determinado por hectárea de producción.

región, se ha podido identificar una serie de retos metodológicos y de retos fundamentales.⁵

Retos metodológicos

Las estimaciones reportadas en el presente estudio constituyen la mejor aproximación a los apoyos recibidos por el sector agropecuario que se puede hacer con la información disponible y las reglas que establece la metodología de la OCDE. Por lo tanto, ambos criterios son sujetos de refinamiento: la información puede ser más detallada o precisa y algunos supuestos de la metodología podrían adecuarse a la realidad de las economías en las que se aplican. En particular, los retos metodológicos hallados son:

- Mejorar los sistemas nacionales de información de precios de mercado para evaluar y desarrollar datos confiables de precios al productor y de referencia que sean verificables y que contribuyan a una clara descripción de la relación entre los precios internos y los de frontera para los productos incluidos en el análisis.
- Combinar la metodología del EAP con el análisis de cadenas de valor para entender mejor qué factores inciden para que el diferencial de precios de mercado sea tan marcado entre los precios internos y los de referencia y se muestre disociado de las políticas arancelarias.
- Fortalecer (sistematizar, centralizar, digitalizar y publicar) la información presupuestaria de todas las agencias y los programas públicos (como en el Sistema Integrado de Administración Financiera en Perú), en el nivel nacional y subnacional, de modo que sea posible cuantificar y evaluar la pertinencia y la efectividad de los programas de inversión pública.

Retos fundamentales

Uno de los saberes esenciales que transmite la experiencia de los países de la OCDE, luego de aplicar esta metodología durante más de 20 años, es lo que aprendieron de ella. Como se indica en el libro, hace 25 años, cuando el uso de la metodología apenas se introducía como herramienta para el diseño de la política sectorial en el mundo desarrollado, la composición de los apoyos en esos países era muy similar a la que se observa en la Región Andina hoy: alta concentración en apoyos vía precios y baja concentración

⁵ El repositorio de EAP para toda la región latinoamericana se puede encontrar en el sistema en línea Agrimonitor en <http://www.iadb.org/agrimonitor>.

en apoyos vía gasto público. Desde entonces, la política de apoyos en las naciones de la OCDE ha dado un giro de 180 grados, y ahora muestra la composición opuesta: una participación dominante de los apoyos vía transferencias (a infraestructura, desarrollo de programas para la mejora del saneamiento, servicios de inspección, investigación y desarrollo, etc.) y una participación moderada de los apoyos vía política arancelaria. América Latina y la Región Andina en particular tienen retos pendientes de desarrollo y fortalecimiento de la productividad y la competitividad del sector así como una agenda vigente de integración comercial intra e interregional. En este contexto, los desafíos fundamentales identificados tras la aplicación de la metodología, que abren la agenda de investigación y trabajo inmediatos en el sector, son:

- Aumentar los niveles actuales de apoyo en servicios generales, a partir de la reorientación de una parte de los recursos dedicados a apoyos directos o del incremento en el nivel total de apoyo fiscal en el sector. Como señala la experiencia de la OCDE en política agropecuaria, los apoyos en servicios generales y bienes públicos son los más relevantes en términos de crear condiciones para mejorar la competitividad, facilitar la liberalización comercial y la integración económica, fomentar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza rural.
- Repensar la arquitectura financiera de los apoyos públicos. Por un lado, la ineffectividad de las políticas arancelarias, que se agrava por su potencial efecto regresivo (potencial efecto ingreso positivo para productores de gran escala y potencial efecto precio negativo para los consumidores pobres de los bienes básicos beneficiarios del apoyo), cuestiona las ganancias en eficiencia social que se obtendrían tras una reforma arancelaria. Por otro lado, y si bien resulta casi evidente la necesidad de concederles mayor importancia a los apoyos vía gasto público, la pregunta que surge de manera natural es de qué forma financiar ese incremento del gasto. Sea por recaudación directa o indirecta, el desafío sobre cómo mejorar la redistribución de excedentes en el sector está pendiente. La concentración de la tierra, la producción y las rentas en un grupo relativamente limitado de productores de gran escala sugiere que en los países de la región habría espacio para repensar las estructuras de tributación directa con el fin de financiar proyectos de inversión y servicios generales en el medio rural, con características de bienes públicos, tales como la construcción o el mantenimiento de carreteras, la expansión de la electrificación rural,

el mantenimiento de sistemas de riego y drenaje y el fortalecimiento de sistemas de sanidad animal, vegetal y de trazabilidad.

- Una vez que las economías hayan sido capaces de eliminar poco a poco los apoyos comerciales más regresivos y de destinar más recursos a los apoyos directos o fiscales, el potencial efecto multiplicador y la efectividad de las ayudas, más allá de los servicios generales, estarán determinados por la posibilidad de focalizar los apoyos directos en los pequeños productores.

En suma, los resultados iniciales de este estudio muestran que hay muchas oportunidades para que los diseñadores de política planteen e implementen reformas con un alto potencial para impactar en el sector y fomentar su desarrollo. La metodología no sólo revela los aspectos en los cuales habría más espacio para hacer estos aportes sino que en el futuro también permitirá monitorear y evaluar este proceso.

Anexo metodológico

Metodología de la OCDE para la estimación de apoyos agropecuarios

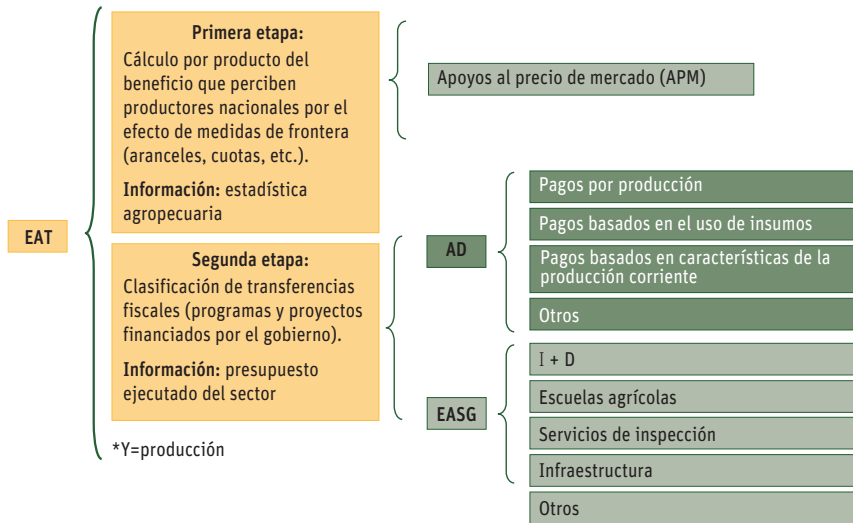
PARA OBTENER UNA VISIÓN AMPLIA ACERCA DEL CONJUNTO DE ACCIONES DE apoyo al sector agropecuario, la metodología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) propone una clasificación. La estructura de la estimación de apoyos de la OCDE puede dividirse en tres categorías principales (véase el diagrama A1): i) apoyos al precio de mercado (APM), ii) apoyos fiscales directos al productor (AD) y iii) estimados de apoyos en servicios generales (EASG).

Los APM buscan recoger el beneficio que perciben los productores nacionales por el efecto de medidas de frontera (aranceles, cuotas, etc.) que derivan en un precio superior al de su competencia de importación.¹ Al multiplicar ese diferencial de precio por la producción relevante se obtiene como resultado el indicador APM. Este cálculo se realiza para una canasta de productos que represente, al menos, el 70% del valor bruto de producción (VBP) agropecuaria, en promedio, durante los tres años previos al estudio.

Los AD se componen de transferencias fiscales (financiadas por consumidores y contribuyentes) para las cuales es posible identificar receptores específicos (por ejemplo, apoyos basados en precios, en producción o en insumos).² La clasificación de esta categoría se hace de acuerdo con el criterio de implementación de los programas incluidos, es decir, según la base sobre

¹ En ciertos casos (por ejemplo, en Argentina) los impuestos y los cupos a la exportación pueden tener el efecto opuesto: los agricultores reciben precios menores de los que obtendrían en ausencia de esas trabas.

² No se toman en cuenta la naturaleza, los objetivos o los impactos sobre la producción y el ingreso.

DIAGRAMA A1 Metodología de estimación de la OCDE

EAT = Estimado de apoyo total al sector

AD = AD: políticas dirigidas a productores de forma individual, recursos fiscales.

EASG = Estimado de apoyos en servicios generales: políticas dirigidas a productores colectivamente.

Fuente: Elaboración de Grade sobre la base de la OCDE (2010).

la cual se provee el apoyo (unidad de producción, uso de insumos, terreno, número de animales, etc.).

Por último, los EASG también consisten en transferencias fiscales, pero dirigidas hacia servicios generales provistos a los productores agropecuarios colectivamente. En este caso, las políticas incluidas se agrupan según la naturaleza del apoyo brindado (por ejemplo, investigación y desarrollo, escuelas agrícolas, servicios de inspección, etc.). En muchos casos, los EASG representan recursos orientados al suministro de bienes públicos de diverso tipo. El estimado de apoyo total (EAT) al sector agropecuario es el resultado de la agregación de los tres grupos de apoyo, y de algunos ajustes para evitar la doble contabilización. A su vez, los estimados de apoyos al productor (EAP), es decir, los apoyos que los productores reciben de forma individual, se componen de los APM y de los AD.

En los apartados que siguen se presentan, de un modo resumido, algunos de los aspectos más importantes que es preciso tomar en cuenta para la

estimación de apoyos al sector agropecuario: APM, EAP y EASG. A fin de ilustrar los conceptos, se utilizan como ejemplo los cálculos realizados para el caso de Perú. Para obtener una descripción más detallada de la metodología de cálculo se puede consultar el manual de la OCDE (2010).

Los apoyos al precio de mercado (APM)

Para la estimación del apoyo al precio de mercado (APM)³ es preciso calcular el valor del diferencial entre el precio de frontera y el de finca. Este diferencial multiplicado por la producción constituye el valor monetario del APM.⁴ Debido a la estructura del cálculo, resulta trascendental la elección de los precios de referencia más adecuados (tanto en el nivel local como en frontera). El diferencial entre el precio al productor y el de referencia debe recoger el efecto de intervenciones gubernamentales de apoyo a los productores (por medio de aranceles o de subsidios) una vez controladas las diferencias de peso, calidad y costos de transporte.

Además es necesario contemplar la posible existencia de barreras no arancelarias, estructuras oligopólicas en los principales mercados y distorsiones en los canales de comercialización. A pesar de que no constituye un objetivo directo en la aplicación de la metodología, la identificación de estos elementos cobra particular relevancia debido a dos razones: i) la determinación del beneficio neto percibido por los productores, y ii) su relación con la eficiencia y la competitividad del sector, de manera especial en un contexto como el latinoamericano.

Las transferencias fiscales: apoyos directos (AD) y apoyos en servicios generales (EASG)

Los programas de apoyo al sector agropecuario que surgen de transferencias fiscales se dividen en dos categorías: los apoyos directos (AD), dentro de los

³ En ausencia de políticas de apoyo a los consumidores, para mitigar el efecto de incrementos en el APM, el estimado de apoyo al consumidor (EAC), que es un cálculo paralelo desde la perspectiva del consumidor primario (molinos, plantas procesadoras, etc.), debería ser el inverso del APM.

⁴ En el intermedio de este cálculo se realiza una serie de ajustes para trabajar con valores comparables.

EAP, para el caso de apoyos hacia receptores específicos (diferenciándolos según la base sobre la cual se proveen) y los apoyos en servicios generales (EASG) para aquellos programas dirigidos a los productores colectivamente (distinguiéndolos de acuerdo con su naturaleza).

Tanto la estimación del EAP como la del EASG se basan en obtener información de ejecución presupuestaria con el menor nivel de agregación posible (en municipios o en prefecturas, por ejemplo). Esta información se clasifica en los distintos programas como propone la metodología de la OCDE. De este modo, se puede tener un panorama comparable del conjunto de apoyos fiscales que el gobierno brinda al sector agropecuario. Algunos principios que sustentan la referida clasificación se muestran en el recuadro A1.

Las fuentes de información

La metodología de estimación de apoyos agropecuarios de la OCDE abre la posibilidad de construir estimaciones transferibles hacia las autoridades de política, lo cual constituye una herramienta valiosa en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, resulta muy sensible a la calidad de la información disponible. En ese sentido, completar estimaciones de APM, EAP y EASG es un ejercicio de considerable utilidad para diagnosticar la disponibilidad y la calidad de la información estadística del sector agropecuario en un determinado país. La experiencia indica que muchas veces el mejoramiento de los sistemas estadísticos ocurre como consecuencia de las demandas de los usuarios como las que representa aquí el cálculo del apoyo al sector agropecuario propuesto por la OCDE.

La estimación de los apoyos vía precios (APM)

El APM recoge el efecto de las medidas de política que buscan incrementar el precio que reciben los productores agropecuarios, a través de acciones de frontera (los aranceles o los cupos de importación o de exportación) o por medio de intervenciones en el mercado interno que generan un diferencial entre los precios internos y los de frontera que es apropiable por parte de los productores nacionales.⁵ Como fue mencionado, en ciertos casos puntuales los APM pueden ser “negativos”. Esto ocurre cuando las trabas al comercio derivan en transferencias de recursos del sector agropecuario a otros sectores de la economía.

⁵ Por ejemplo, fijación de precios internos o almacenamiento público de excedentes de producción.

RECUADRO A1 Principios de clasificación de la OCDE**¿Qué tomar en cuenta para incluir y clasificar los programas de apoyo?**

1. *Debe generarse una transferencia.* Un apoyo puede ser incluido si los productores agropecuarios, de modo individual o colectivamente, son los únicos o los principales receptores intencionales de la transferencia económica generada (puede ser explícita o implícita, en dinero, en bienes o en servicios).^a
2. *No incluir medidas generales.* Las medidas generales de política, disponibles a través de la economía en su conjunto, no forman parte de la estimación de apoyos agropecuarios, aun si estas generaran transferencias para la agricultura o desde la agricultura (por ejemplo, las exoneraciones tributarias a pequeñas empresas o a individuos autoempleados no se incluyen, debido a que no son dirigidas exclusivamente al sector, aun cuando crean transferencias para los productores).
3. *Medir las políticas en términos brutos y en el nivel finca.* Se explicita que la medida debe hacerse en términos brutos porque no se realiza ningún ajuste para compensar el costo en que incurre el productor para acceder a las transferencias.^b Esto obedece a que la metodología busca reflejar el esfuerzo de las políticas del gobierno y no su impacto. Se puntualiza que debe hacerse en el nivel finca porque la intención es recoger sólo el apoyo que se provee a los productores primarios. Asimismo, en este caso se entiende por consumidor al comprador de primera etapa (por ejemplo, molinos, refinerías, etc.).
4. *Para EAP se considera el criterio de implementación.* Las políticas de EAP se clasifican según la base sobre la cual se suministran (por unidad de producción, uso de insumos, etc.). El principio reconoce que una amplia variedad de políticas se emplea para brindar apoyo al sector y que la base sobre la cual se implementan tiene un impacto directo sobre la producción, el comercio y los ingresos.^c
5. *Para EASG, se contempla el criterio de naturaleza.* Aquellas políticas dirigidas a proveer servicios que benefician a los agricultores primarios colectivamente (es decir, apoyos que no están orientados hacia receptores individuales), se clasifican según la naturaleza de los servicios transferidos (educación agrícola, investigación, infraestructura, etc.).

Fuente: Elaboración de Grade sobre la base de OCDE (2010).

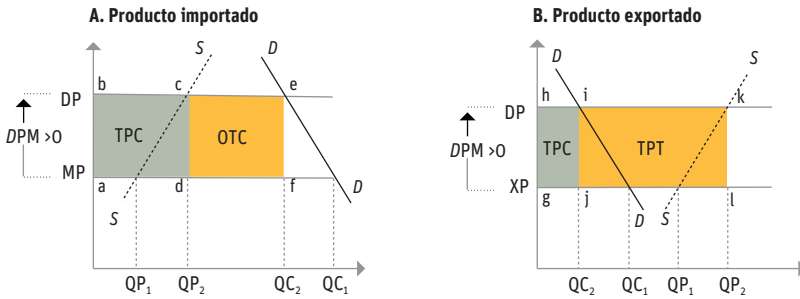
^a Esta condición es suficiente para la inclusión de una medida de política en la estimación. No están en consideración la naturaleza, los objetivos o los impactos económicos de las medidas de política.

^b El único costo que se contempla es el de las contribuciones específicas de los productores para financiar las transferencias que reciben, es decir, subsidios a la exportación o almacenamiento público.

^c Véase OCDE (2010:20)

El supuesto básico indica que los mercados analizados son competitivos y, por lo tanto, cualquier diferencial de precios no disipado por el arbitraje internacional se produce debido a la intervención de los gobiernos mediante la implementación de medidas que pretenden influir sobre el diferencial

GRÁFICO A1 Transferencias vía precio asociadas a las políticas que incrementan el diferencial precio productor-precio frontera



Fuente: Elaboración de Grade sobre la base de la OCDE (2010).

entre los precios al productor y los de su competencia foránea. El gráfico A1 permite analizar estas consideraciones.

En el gráfico A1 se puede observar que las medidas de frontera como los aranceles se traducen en un precio mayor al de referencia internacional, lo cual produce un diferencial de precios (DPM), que es positivo si el precio al productor (PP) se encuentra por encima del precio internacional (PR) y negativo en el caso contrario. En suma, el APM contabiliza el valor de dicho diferencial multiplicado por la producción relevante. Este cálculo permite establecer de qué forma se integra el financiamiento de las transferencias, es decir, cuántas son financiadas por consumidores (TPC), cuántas por contribuyentes (TPT) y cuántas por consumidores de importaciones (OTC).

El proceso específico de estimación del APM se estructura en cinco pasos: i) selección de productos por incluir, ii) selección de precios locales y de referencia internacional, iii) ajustes de comparabilidad, iv) cálculo del diferencial de precios DPM y del APM en el nivel producto, y v) agregación nacional del APM en términos anuales para el período 2006–09. Sobre la base del ejemplo de Perú, en los apartados que siguen se desarrolla cada una de las etapas.

Selección de productos

Según los criterios de la OCDE, los productos incluidos en el cálculo del APM deben representar alrededor del 70% del valor de la producción agropecuaria total promedio durante los tres años previos al estudio. Así, luego del cálculo en el nivel producto se pueden extrapolar los resultados hallados en la canasta seleccionada para construir un indicador del APM en todo el país.

CUADRO A1 Valor bruto de la producción agropecuaria según los productos incluidos en el APM de Perú, 2006–09 (en millones de soles de 1994)

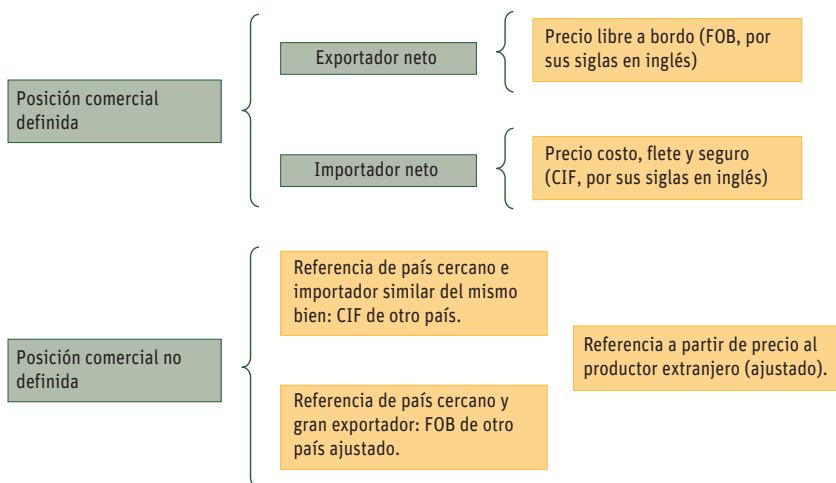
Productos	2008	2009	2006–09	Porcentaje del valor total agropecuario 2006–09
Ave	3.331	3.569	12.538	18,2%
Bovino	1.417	1.447	5.690	8,2%
Papa	1.448	1.518	5.641	8,2%
Arroz cáscara	1.001	1.076	3.804	5,5%
Café	854	817	3.271	4,7%
Leche	865	842	3.260	4,7%
Caña de azúcar	635	686	2.372	3,4%
Huevo	560	564	2.180	3,2%
Plátano	528	546	2.138	3,1%
Porcino	532	527	2.088	3,0%
Maíz amarillo duro	499	512	1.882	2,7%
Ovino	407	409	1.641	2,4%
Algodón rama	273	154	1.114	1,6%
Productos seleccionados	12.350	12.666	47.619	69%
Otros agrícolas	6.096	6.129	–	–
Otros pecuarios	408	492	–	–
Total	18.854	19.288	69.018	100%
Agrícola	11.335	11.438	–	–
Pecuario	7.519	7.850	–	–

Fuente: Elaboración de Grade sobre la base del Minag.

Para Perú, el cuadro A1 muestra la contribución porcentual de cada uno de los productos al valor bruto de la producción agropecuaria durante el período 2006–09.

De acuerdo con el criterio mencionado, los productos seleccionados para el caso de Perú fueron 13: ave, bovino, papa, arroz cáscara, café, leche, caña de azúcar, huevo, plátano, porcino, maíz amarillo duro, ovino y algodón rama. Esta canasta de productos representa casi el 69% del VBP agropecuaria promedio en el período 2006–09. En ese sentido, se decidió no incluir en la estimación los productos alfalfa y yuca. El primero, porque había distorsiones en el reporte de precios al productor del Minag. Y el segundo, por el grado casi nulo de comercialización foránea y la inexistencia de subpartidas comparables entre los niveles frontera y finca.

DIAGRAMA A2 Guía de opciones para la selección de precios de referencia



Fuente: Elaboración de Grade sobre la base de la OCDE (2010).

El objetivo de este criterio de selección es que finalmente sea posible aproximar el APM de esta producción representativa al 100% del valor bruto agropecuario, sobre la base de la proporción hallada en el nivel de esa canasta.

Selección de precios

Una vez seleccionada la canasta de productos sobre la cual se estimará el APM se procede a escoger los precios de frontera más adecuados para su comparación con los precios internos al productor. Según la metodología de la OCDE, la elección de precios en frontera deberá hacerse en función del tipo de relación comercial que cada país mantenga en el nivel producto.

El diagrama A2 resume cinco opciones posibles. El primer paso es identificar la composición de la balanza comercial del producto analizado para saber si es un producto de exportación o de importación neta, o más bien se trata de posiciones comerciales no definidas.

El cuadro A2 muestra el resultado del análisis del carácter comercial del conjunto de los productos incluidos en la estimación del APM para el caso de Perú. Dentro de la canasta se identificaron dos productos de exportación estable (plátano y café), cuatro de importación neta (arroz, azúcar, maíz amarillo y algodón), cuatro con posiciones débilmente sesgadas hacia la importación (ave, papa, leche y porcino) y los tres restantes con baja o nula transabilidad durante el período de análisis (bovino, huevo y ovino). Esta

CUADRO A2 **Carácter comercial de los productos seleccionados**

Productos	2006	2007	2008	2009
Ave	m*	m*	o	o
Bovino	o	o	o	o
Papa	m*	m*	m*	m*
Arroz	m	m	m	m
Café	x	x	x	x
Leche	x*	x*	m*	m*
Azúcar	m	m	m	m
Huevo	o	o	o	o
Plátano	x	x	x	x
Porcino	m*	m*	m*	m*
Maíz amarillo duro	m	m	m	m
Ovino	o	o	o	o
Algodón	m	m	m	m

Fuente: Elaboración de Grade sobre la base del Minag.

m = importador neto, x = exportador neto, o = sin mayor comercio/no transable, * = posición comercial débil.

caracterización reviste una serie de discusiones posibles sobre la naturaleza del carácter comercial descrito (es decir, si el tipo de posición viene establecida por las barreras comerciales, las características estructurales para cada mercado, los hábitos de consumo, entre otros), lo cual amplía las dimensiones del concepto de apertura comercial no sólo al ámbito de las acciones de política, sino también al espacio de los elementos de mercado que influyen sobre su determinación hacia una u otra dirección.⁶

Ajustes de comparabilidad

Después de seleccionar los productos y los precios de frontera más apropiados, lo que sigue es la comparación de esos precios con los precios al

⁶ Como señalan McCulloch, Winters y Cirera (2001), uno de los principales problemas en la definición de apertura comercial es justamente la diferencia entre *openness in practice* (enfocada en la importancia del comercio sobre las actividades económicas de un país y la existencia de distorsiones estructurales en los precios, lo cual constituye, en efecto, un resultado no controlable por el gobierno) y *openness in policy* (enfocada en la existencia de medidas de política diseñadas para el control del comercio). No son conceptos que se excluyen entre sí, sino más bien un marco para un conjunto de relaciones que interactúan sobre la naturaleza de la apertura.

CUADRO A3 Ajustes de comparabilidad aplicados (por producto)

Productos	Transporte	Peso	Procesamiento	Distorsiones adicionales
Ave*	x	x	—	x
Bovino*	x	x	—	—
Papa	x	—	x	—
Arroz	x	x	x	—
Café	x	x	x	—
Leche**	x	—	x	x
Azúcar*	x	x	—	—
Huevo	x	—	—	x
Plátano	x	—	—	—
Porcino*	x	x	—	x
Maíz amarillo duro	x	—	—	—
Ovino*	x	x	—	x
Algodón	x	—	x	—

Fuente: Elaboración de Grade.

*Se realizaron conversiones al precio interno para la comparación.

**La imposibilidad de conversión directa de la leche en polvo hace que este producto se ajuste de manera particular.

productor local. Para esto es necesario realizar ajustes que hagan a ambos componentes realmente comparables. Los ajustes mencionados tienen el fin de convertir el precio de frontera en un “precio de referencia” en el nivel finca. Este se obtiene una vez que se ha controlado, según cada caso, por diferencias de calidad, niveles de procesamiento, costos de transporte, etc. El cuadro A3 resume la aplicación de los ajustes de comparabilidad realizados en la estimación del APM en cuanto a transporte, peso, procesamiento y distorsiones adicionales en los mercados de referencia (en especial, subsidios internos).

La estructura de los ajustes mostrados corresponde al tipo de precio de referencia elegido (es decir, según la distancia, en términos de comparabilidad, que presente este precio respecto del precio de la producción local). En ese sentido, se pueden observar tres conjuntos de ajustes: i) para precios frontera CIF o FOB (maíz y café), básicamente transporte y peso, ii) para cotizaciones internacionales (algodón, arroz y azúcar), transporte y procesamiento, y iii) para precios al productor de países referenciales (ave, papa, leche, huevo, bovino, porcino, ovino y plátano), transporte, procesamiento y descuento

Así, esta estructura de cálculo permite suponer que si las distancias T1 y T2 se consideran similares, el efecto conjunto del costo de transporte en el caso de precios referencia CIF puede ser cero. Este supuesto se empleó para el caso del maíz amarillo duro en Perú.

Por otra parte, para el porcino, y ocurre lo mismo para otros productos (huevo, ovino y ave), se consideró apropiado, según se menciona anteriormente, elegir como precio de referencia el precio al productor en Estados Unidos, descontándole el valor del subsidio a la exportación que incluye y adicionándole el costo de transporte hasta Perú. Esto debido a la dificultad de comparabilidad con la producción comerciada en frontera y de una posición comercial neta no definitiva.⁸ El ajuste se muestra a continuación:

$$PR_i^* = PP_{USA} - Subs Exports + T_3$$

Donde:

PR_i^* : precio de referencia ajustado.

PP_{USA} : precio al productor de Estados Unidos.

$Subs Exports$: subsidios a la exportación por unidad.

T_3 : costo de transporte desde EE.UU. hasta la frontera de Perú.^a

^a Podrían hacerse ajustes de transporte adicionales para intentar recoger los costos al interior del país. Sin embargo, para este caso en particular no afectarían los resultados de forma significativa.

El diferencial de precios y el APM en el nivel producto

Una vez seleccionados los precios internos y los de referencia más apropiados, y aplicados los ajustes de comparabilidad, el diferencial de precios (DPM) se calcula mediante la siguiente fórmula:

$$DPM_i = PP_i - PR_i$$

Donde:

DPM_i : diferencial de precios de mercado.

PP_i : precio al productor del producto "i".

PR_i : precio de referencia calculado para el producto "i".

⁸ El antecedente de referencia directo puede encontrarse en la estimación del EAP para México realizado por la OCDE.

Luego de obtener los DPM para cada producto analizado se procede a calcular el APM individual de la manera siguiente:

$$APM_i = DPM_i * Q_i$$

Donde:

APM_i : estimado de apoyos vía precios para el producto “i”.

DPM_i : diferencial de precios de mercado para el producto “i”.

Q_i : volumen de producción del producto “i”.

El cálculo del apoyo vía precios en el nivel nacional

Cuando se cuenta con la estimación del APM para cada producto de la canasta representativa seleccionada (que debe representar alrededor del 70% del valor bruto de producción agropecuaria promedio durante los tres años previos a la estimación), se procede a aproximar ese resultado para obtener un APM en el nivel nacional. Esto se logra mediante la fórmula que sigue

$$APM_{NACIONAL} = \sum_i^j APM_i * 100 / (\sum \%vbp_i)$$

Donde:

$APM_{NACIONAL}$: APM anual en el nivel nacional.

APM_i : APM calculado para cada producto de la canasta seleccionada.

$\%vbp_i$: peso que ocupa la canasta seleccionada en el VBP agropecuario total.

Luego de estimar los APM, se realiza la clasificación de los distintos programas de apoyo al sector agropecuario en las dos categorías que se mencionaron en el inicio: el EAP para el caso de apoyos hacia receptores específicos (diferenciándolos según la base sobre la cual se proveen) y el EASG para aquellos programas dirigidos a los productores colectivamente (distinguiéndolos de acuerdo con su naturaleza) (OCDE, 2010:17). En la línea del ejemplo de Perú, a continuación se desarrollan los principales programas y elementos propios del proceso de estimación para ambos indicadores (2006–09).

Las transferencias fiscales: EAP y EASG

El estimado de apoyos al productor (EAP)

El EAP se define como el valor monetario anual de las transferencias brutas (financiadas por los consumidores y los contribuyentes) hacia los productores agropecuarios, calculadas en finca, que surgen de las medidas de política

RECUADRO A2 Categorías en la clasificación de la OCDE del estimado de apoyos al productor

A. Los pagos basados en bienes

- A.1. *Los apoyos vía precio (APM)*. Transferencias de los consumidores y los contribuyentes hacia los productores agropecuarios promovidas por las políticas que buscan un diferencial entre el precio interno y el de frontera para un producto específico, medido en finca.
- A.2. *Pagos basados en la producción*. Transferencias de contribuyentes hacia productores agropecuarios a partir de políticas basadas en el número de unidades producidas de un cultivo específico.

B. Los pagos basados en el uso de insumos

Transferencias de los contribuyentes hacia los productores agropecuarios a partir de políticas basadas en el uso de insumos en finca.

- B.1. *Insumos variables*. Transferencias que reducen el costo en finca de determinado insumo variable o de un conjunto de ellos.
- B.2. *Formación de capital fijo*. Transferencias que reducen el costo de inversión en finca de edificaciones productivas, equipo, plantaciones, irrigación, drenaje y mejora de suelos.
- B.3. *Servicios en predio*. Transferencias que reducen el costo de asistencia técnica, contable, comercial, sanitaria y fitosanitaria, así como capacitación provista a productores individualmente.

C. Los pagos basados en características de la producción corriente

Transferencias de los contribuyentes hacia los productores agropecuarios a partir de políticas basadas en el área actual, el número de animales, las transferencias o los ingresos. Requiere producción actual.

- C.1. *Transferencias/ingresos corrientes*. Incluye transferencias a través de políticas basadas en ingresos u otras entradas.
- C.2. *Área/número de animales actuales*. Incluye transferencias a través de políticas basadas en área o número de animales.

D. Otros

Transferencias de los contribuyentes a los productores con información insuficiente para su asignación en categorías más apropiadas.

Fuente: OCDE (2010).

de apoyo hacia los productores específicos (sin considerar la naturaleza, los objetivos o los impactos sobre la producción y el ingreso). El valor del EAP se calcula sumando el APM y el valor de las transferencias fiscales a productores específicos o los apoyos directos (AD). El recuadro A2 muestra las categorías y subcategorías correspondientes al EAP.

Existirán casos en los que un mismo proyecto tenga componentes que puedan clasificarse en dos categorías distintas. Entre los más frecuentes figuran los que proveen la asistencia técnica (lo cual llevaría a clasificarlos como B.3. Servicios en predio) y, en paralelo, los bienes de capital a los productores (que deberían clasificarse como B.2. Formación de capital fijo). Una estrategia razonable para afrontar estos casos es realizar una clasificación general de todos los proyectos y luego trabajar con una selección de los programas de asignación presupuestaria más importante. En Perú, por ejemplo, el Sistema Nacional de Inversión Pública genera fichas técnicas con la composición presupuestaria de cada proyecto que permiten desarrollar las reclasificaciones que correspondan en cada caso.

La experiencia de los países de la Región Andina muestra cierta concentración del conjunto de proyectos en i) pagos basados en producción y ii) pagos basados en el uso de insumos. Esto puede explicarse tanto por la manera en que las autoridades de política suministran dichos programas (por demanda u otros), como por la usualmente baja disponibilidad de información referida a la base sobre la cual se proveen los distintos proyectos a los productores (criterios de implementación).

El estimado de apoyos en servicios generales (EASG)

El EASG se define como el valor monetario anual de todas aquellas transferencias brutas que proveen servicios generales hacia los productores agropecuarios colectivamente (la investigación y el desarrollo, la inspección, etc.). A diferencia del EAP, el criterio de clasificación en el EASG no se rige por la implementación sino por la naturaleza del gasto. Los proyectos incluidos en esta sección de la clasificación de la OCDE benefician a la agricultura primaria, pero su incidencia inicial no se produce en el nivel de los productores de forma individual sino en el nivel de acceso público, por ejemplo, en la educación agrícola, la investigación, el marketing y la promoción, etc. El cuadro A4 muestra las categorías correspondientes.

El estimado de apoyo al consumidor (EAC)

Se trata de un indicador complementario, cuya composición se basa mayoritariamente en un componente vía precios, pero además puede incluir elementos presupuestarios. Busca reflejar el valor monetario anual de las transferencias brutas a consumidores de bienes agrícolas, estimadas en finca, que surgen de las medidas de política de apoyo a la agricultura, al margen de su naturaleza, sus objetivos o sus impactos. El proceso que define su fórmula de cálculo es el siguiente:

$$EAC = TCT_C - (TPC_C + OTC_C) + EFC_C$$

Donde:

TCT_C : transferencias de los contribuyentes a los consumidores.

TPC_C : transferencias de los consumidores a los productores.

OTC_C : otras transferencias desde el consumo.

EFC_C : costo del excedente de alimentación de los animales.

Las TCT_C resultan de los subsidios de precios que los consumidores reciben, mientras que los TPC_C surgen de los sobrepuestos que los consumidores pagan por las trabas al comercio. Por último, la variable EFC_C toma en cuenta el hecho de que parte de los productos agropecuarios transados en el mercado no son adquiridos por los consumidores sino por los productores (para alimentación animal) y considera el consumo de productos agropecuarios (en general, granos y subproductos) por parte de los productores y no de los consumidores.

En caso de ser negativo, el EAC mide la carga (impuesto implícito) sobre los consumidores primarios e indica que los altos precios generados por la implementación de medidas de apoyo vía precios (por ejemplo, los aranceles, las cuotas, etc.) superan el beneficio derivado de los subsidios al consumo.

CUADRO A4 Categorías en la clasificación de la OCDE del estimado de apoyos en servicios generales

- H. **Investigación y desarrollo:** transferencias fiscales para financiar las actividades de investigación y desarrollo, a fin de mejorar la producción agropecuaria.
- I. **Escuelas agrícolas:** transferencias fiscales para costear el entrenamiento y la educación agrícolas.
- J. **Servicios de inspección:** transferencias fiscales para financiar los controles de la calidad y la sanidad de alimentos, los insumos agrícolas y el cuidado del medio ambiente.
- K. **Infraestructura:** transferencias dirigidas a respaldar las mejoras de la infraestructura colectiva "fuera de finca".
- L. **Marketing y promoción:** transferencias fiscales para financiar la asistencia en marketing y promoción de los productos agropecuarios.
- M. **Almacenamiento público:** transferencias fiscales para solventar los costos de almacenamiento, depreciación y disposición de productos agrícolas en las instalaciones de almacenamiento público.
- N. **Misceláneos:** transferencias fiscales para financiar otros servicios generales que no pueden ser desagregados y asignados en las categorías precedentes debido a falta de información.

Fuente: OCDE (2010).

Referencias

- McCulloch, N., L. A. Winters y X. Cirera. 2001. *Trade Liberalization and Poverty: A Handbook*. Londres: Centre for Economic Policy Research.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2010. *OECD's Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support. Concepts, Calculations, Interpretation and Use (The PSE Manual)*. París: OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/46193164.pdf>.

De cada US\$10 producidos en los países andinos en la última década, uno provino directamente del sector agropecuario. Esta cifra es superior, por ejemplo, a la observada en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde de cada US\$10 producidos, sólo US\$0,20 o menos surgen del sector. El sector agropecuario en la región andina es también responsable de proveer trabajo a tres de cada 10 trabajadores de la región, además de ser la fuente más importante de ingresos en zonas rurales. Por otro lado contribuye con un quinto de las exportaciones andinas y tiene la presión de ofrecer alimentos de calidad para los consumidores locales e internacionales. Además, está condicionado por la necesidad de mantener el medio ambiente, y de competir con otros sectores para la utilización eficiente de los recursos.

En este sentido, el análisis de los apoyos al productor agropecuario en la Región Andina tiene una importancia mucho mayor para el estudio de políticas agropecuarias, en términos de su potencial contribución al desarrollo económico, que en otras regiones.

Durante los últimos cinco años el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha generado una base de datos sobre apoyos agropecuarios para varios países de América Latina y el Caribe de acuerdo con la metodología de cálculo propuesta por la OCDE. La experiencia de los últimos 25 años en los países de la OCDE, con la adopción exitosa de dicha metodología, podría proporcionar señales clave de la salud del sector y de la decisión de los gobiernos de brindar apoyo al mismo.

Los resultados de la aplicación de la metodología en la región andina muestran que los apoyos totales equivalen a casi la quinta parte del PIB agropecuario. El presente estudio ofrece un análisis detallado de los productos que reciben apoyo, el tipo de apoyo, la evolución para los períodos con información disponible y una serie de recomendaciones para fortalecer el diseño de futuras políticas agropecuarias en la región a la luz de esta evidencia.



www.iadb.org

ISBN: 978-1-59782-192-6

