

# POLÍTICAS PÚBLICAS en el SECTOR AGROPECUARIO

KETTY VÁSQUEZ\*

Todas las políticas públicas agropecuarias -transferencias al productor, al consumidor o al sector en general- tienen el propósito de conseguir logros mayores como el crecimiento económico o reducción de la pobreza. La autora menciona que la última de ellas genera menos distorsiones y permite la construcción de la competitividad internacional; pero a pesar de ello, los niveles de apoyo a los servicios generales son relativamente bajos en el país.



\* Especialista, Departamento de Indicadores de la Actividad Económica  
ketty.vasquez@bcrp.gob.pe

La aplicación de políticas públicas en el sector agropecuario es la ejecución gubernamental de un proceso de acciones que apoyan las actividades agrícolas y pecuarias para incentivar el crecimiento económico, la generación de ingresos y apoyar el desarrollo social. Los beneficiarios de estas políticas pueden ser el productor y/o el consumidor de productos agropecuarios.

El apoyo al productor puede ser directo (como entrega de insumos) o indirecto, mejorando los servicios generales del sector (como infraestructura de riego), y a través de precios de mercado (como medidas arancelarias). Se apoya al consumidor cuando este se beneficia de las políticas públicas agropecuarias (indicador positivo), caso contrario los consumidores están apoyando a los productores (indicador negativo).

En la aplicación de estas políticas públicas se conjugan las motivaciones, basadas en buenas causas económicas o sociales, y las formas como los gobiernos apoyan al sector.

Toda intervención conlleva riesgos, los cuales pueden generar inestabilidad, ineficiencia y baja rentabilidad. Por ejemplo, la determinación de mejorar los ingresos de los productores con políticas de precios de mercado podría acarrear controversias comerciales internacionales pues los Tratados de Libre Comercio contienen acuerdos de concesiones mutuas de preferencias arancelarias<sup>1</sup> y la reducción de barreras no arancelarias, además de arrastrar distorsiones en los precios. Asimismo, el apoyo directo al productor puede no ser adecuado en un contexto de prudencia fiscal. Adicionalmente, la pretensión de garantizar la seguridad alimentaria podría afectar el cuidado del medio ambiente.

Por el contrario, el apoyo a los servicios generales cuenta con un ambiente favorable ante la expansión de la ciencia y la tecnología, cuyo avance hacia la biotecnología, la nanotecnología y la robótica (cosechadoras, podadoras y drones, entre otros) está poco difundido en América Latina y el Caribe. Este crecimiento podría tener mayor presencia mediante el refuerzo de las instituciones rectoras de investigación, innovación, sanidad y de servicios conexos a la operatividad del sector.

Un referente de aplicación de políticas públicas agropecuarias del cual se desprende la importancia de dichas medidas para impulsar la producción, el consumo, el comercio (interno y externo), el ingreso, el empleo, la ciencia y la tecnología es el gobierno de los Estados Unidos, país que expandió

## CUADRO 1 ■ Motivaciones para intervenir en el sector agropecuario

1. Mejorar los ingresos de los productores	Aumentar y estabilizar los precios agropecuarios a un nivel que se considera remunerativo.
2. Aliviar la pobreza rural	
3. Garantizar la seguridad alimentaria	Abastecer de alimentos a los mercados.
4. Influir en la Balanza Comercial	Promover las exportaciones y reducir las importaciones.

FUENTE: AGRIMONITOR.

“ El apoyo a los servicios generales cuenta con un ambiente favorable ante la expansión de la ciencia y la tecnología. Los logros en biotecnología, nanotecnología y robótica están poco difundidos en América Latina y el Caribe. ”

su economía durante el siglo XIX promoviendo la agricultura, inicialmente con políticas proteccionistas a los colonos<sup>2</sup>. A ello se adicionó políticas de apoyo al productor con financiamiento<sup>3</sup>, políticas de precios e ingresos<sup>4</sup>, de retiro de tierras cultivadas<sup>5</sup> y de pagos directos<sup>6</sup>. Después, con la intención de alentar la industrialización y la exportación de productos básicos con altos rendimientos, las medidas se orientaron hacia los servicios generales para lograr un desarrollo agrícola tecnificado en el siglo XX aplicando la ley para el servicio de extensión agrícola como parte del sistema de educación y generando ciencia y tecnología. A raíz de la Gran Depresión en EE.UU. surgieron programas de seguridad alimentaria como SNAP

<sup>1</sup> Según el Ministerio de Comercio y Turismo, el Perú cuenta con 20 acuerdos comerciales vigentes.

<sup>2</sup> En 1862 la Ley de Colonización (Honest Act.) promovió el establecimiento de fincas agrícolas.

<sup>3</sup> En 1935 se crearon las *Farmers Home Administration* para ayudar a los agricultores con créditos.

<sup>4</sup> En la crisis de 1929 se aplicaron programas de precios e ingresos para apoyar la agricultura y en 1933 se creó la *Commodity Credit Corporation* para estabilizar precios.

<sup>5</sup> Se usa para restringir la producción de ciertos productos. Se paga por dejar de sembrar por un corto plazo (descanso) o por un largo período (conservar el suelo).

<sup>6</sup> En 1973 se estableció un precio base (*target price*) para trigo, maíz, algodón y cebada. Si el precio bajaba, la diferencia se pagaba con fondos del gobierno federal.

(programa federales) y alimentos para escolares que apoyan al consumidor.

Una agricultura en expansión como la del Perú, la cual creció 2,8 por ciento en promedio en los últimos 41 años, requiere de un mayor apoyo a los servicios generales de (i) almacenes para los excedentes de oferta que permitan a su vez monitorear inventarios, programar las siembras y cosechas interregionales de papa, arroz y maíz amarillo duro; ya en el Perú prehispánico se mantenía una red de colcas o almacén de excedentes agrícolas utilizables para tiempos de escasez; (ii) sistemas de secado para los productos provenientes de zonas húmedas (café, cacao, maíz duro, arroz) de la región selva donde el área agrícola creció 170,1 por ciento en promedio en las tres últimas décadas; (iii) procesamiento de productos de la sierra, región donde las cosechas se concentran en alrededor de tres meses como el caso de la papa y (iv) un sistema del mantenimiento de la red de conexión entre las zonas productoras y los puntos de destino de embarque (puertos y aeropuertos) de los productos de agroexportación cuya área creció 139,4 por ciento en las tres últimas décadas.

La sostenibilidad del crecimiento del valor agregado del sector agrícola, de las agroexportaciones y de la participación de los productos procesados

“Una agricultura en expansión como la del Perú, la cual creció 2,8 por ciento en promedio en los últimos 41 años, requiere de un mayor apoyo a los servicios generales.”

en las exportaciones agrícolas se afirma al atenuar el riesgo por destrucción del capital del sector ante impactos de eventos El Niño, recurrentes en un contexto de cambio climático, con un sistema de gestión descentralizado y ágil de emergencia ante anomalías climáticas extremas, además de ampliar la cobertura de seguros por dicho riesgo. Los eventos El Niño 1982-83 y 1997-98 de alta intensidad ocasionaron pérdidas de la actividad económica del orden de 5,3<sup>7</sup> y 2,9<sup>8</sup> por ciento del

**CUADRO 2 | Formas de apoyo al Sector Agropecuario – Según beneficiario**

PRODUCIDOR	<p><b>Directo al productor</b></p> <p>Comprende subsidios, exoneraciones (impuestos), tarifas especiales, tasas de interés reducidas, entrega de insumos y/o herramientas y pagos de primas de seguros, entre otros.                  Guatemala aplicó subsidio de fertilizantes programa Q200 el 2016.                  México entregó efectivo/hectárea cultivada durante 1994-2014 con el programa PROCAMPO.                  Bolivia a través del programa CRIAR financió tecnología (riego tecnificado, secadoras, invernaderos y motobombas, entre otros) fase I (2007-16) y II (2017-20).</p>
	<p><b>Precios de Mercado</b></p> <p>Comprende la aplicación de medidas de frontera (arancelarias y no arancelarias) y la fijación de precios internos. Este apoyo prevalece en el estimado de apoyo al productor en Latinoamérica y el Caribe a excepción de Chile, Uruguay, Surinam y Trinidad y Tobago, que se orientan al apoyo a los Servicios Generales.</p>
	<p><b>Servicios Generales</b></p> <p>Comprende apoyo a la ciencia y la tecnológica, la innovación, la capacitación; la infraestructura productiva, servicios de inspección de sanidad y de calidad de los alimentos e insumos, titulación de tierras, información y promoción entre otros.                  Perú reforzó la vigilancia sanitaria al fortalecer el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA).                  Colombia difunde información agrícola con AGRONET (clima, precios y oferta) desde 2005.                  Trinidad y Tobago fomenta servicios de mercadeo con NAMDEVCO desde 1991 y modificado el 2005.</p>
CONSUMIDOR	<p><b>Apoyo al consumidor</b></p> <p>Es un indicador de apoyo al consumidor (indicador positivo) o de apoyo al productor por parte del consumidor (indicador negativo). Comprende medidas arancelarias y no arancelarias (impuestos, subsidios al consumo y entrega de cupones alimentarios, entre otros).                  Argentina aplicó altos impuestos (trigo y carne) a la exportación para reducir los precios internos de 2003 a 2015.                  Estados Unidos aplica desde hace más de cincuenta años el programa de Asistencia de Nutrición Suplementaria (SNAP) o <i>Food Stamp</i> o Programa de Cupones para alimentos.</p>

FUENTE: AGRIMONITOR.

<sup>7</sup> BCRP, Impacto de los Desastres de la Naturaleza sobre la Economía Peruana: 1983, Reseña Económica, octubre 1983.

<sup>8</sup> CAF, 2000: El Fenómeno El Niño 1997-1998. Memoria, Retos y Soluciones, Volumen V. <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/676/Las%20lecciones%20de%20El%20Ni%C3%B1o.Per%C3%BA.pdf>.

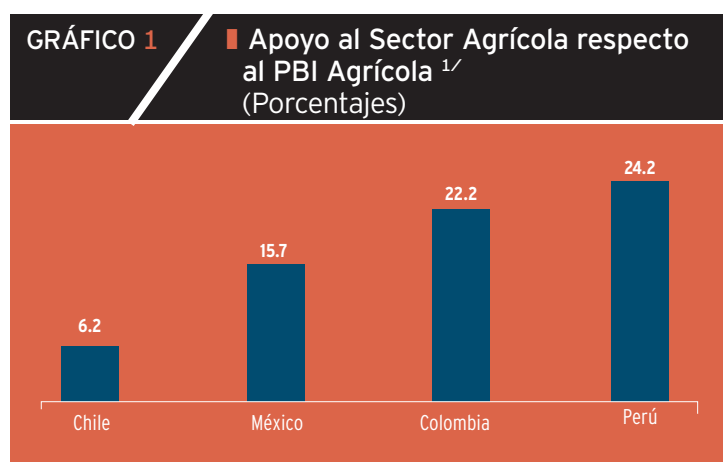
PBI respectivamente, de la infraestructura y en los sectores sociales.

El apoyo total al sector agropecuario durante 2006-2016 respecto al PIB agrícola fue de nivel mediano en el Perú y Colombia y superior al de Chile. Dicho apoyo evolucionó desde una alta preferencia por el uso de los precios de mercado, a un mayor apoyo directo al productor y finalmente hacia el apoyo a los servicios generales. Así en el 2000, en Chile, Colombia, Perú y México (Grupo Alianza del Pacífico) se recurrió mayoritariamente al apoyo vía precios de mercado (más del 60 por ciento del apoyo al productor) y durante 2014-2016 se orientó al apoyo directo al productor.

Respecto al apoyo a los servicios generales, se observa una tendencia general ascendente en su aplicación. Chile destaca como buen ejemplo: evolucionó favorablemente en el uso del apoyo a los servicios generales y a la vez desactivó el apoyo vía precios de mercado al optar por una gran apertura comercial. Su apoyo a los servicios generales pasó de 3 a 51 por ciento entre 1992 y el período 2014-2016 respectivamente; mientras el apoyo a los precios de mercado aterrizó de 92 a 1 por ciento entre 1992 y el período 2014-16 respectivamente. No obstante, si se observa el Cuadro 3, entre Perú, Colombia y México, los resultados son más destacados para nuestro país durante 2014-2016.

En América Latina y el Caribe<sup>9</sup> el apoyo a los servicios generales se orienta al conocimiento y a la innovación en Argentina, Uruguay, El Salvador, Jamaica y Paraguay; a la infraestructura rural en Surinam, Perú, Honduras, Nicaragua, Ecuador, Colombia, Chile y Brasil; y a la comercialización y promoción de productos alimentarios en Paraguay y República Dominicana. Los gastos en silos solamente se han ejecutado en Brasil y Guatemala. Situación contraria a la de Estados Unidos que desde 1950 ya contaba con los servicios necesarios para el desarrollo agrícola (electrificación, mecanización, conectividad, capacitación, tecnología e infraestructura, entre otros factores). Las estaciones agrícolas experimentales funcionaban desde fines del siglo XIX en Europa y Estados Unidos<sup>10</sup> (50 en Alemania, 49 en Estados Unidos, 29 en Francia y 20 en España) mientras en Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela fueron fundadas a mitad del siglo XX<sup>11</sup>.

El apoyo a los servicios generales del sector agrícola en el Perú se otorgó, durante 2006-2016, mayoritariamente a infraestructura de riego (60 por ciento), reflejada en proyectos de irrigación



<sup>1/</sup> PROMEDIO 2006-2016 Y PERÚ INFORMACIÓN DISPONIBLE 2009-2013.

FUENTE: AGRIMONITOR.

y rehabilitación de dicha infraestructura; y en menor medida a innovación e inspección sanitaria (alrededor de 7 por ciento en cada caso), con logros en productos orientados al mercado interno por parte del Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) –trigo harinero, papa apta para fritura crocante, maíz tropical de alto rendimiento, raza de cuy interracial y mejoras en camélidos-, y al mercado interno y externo en el caso del SENASA, con avances en la erradicación de la Mosca de la Fruta y los protocolos sanitarios para permitir el ingreso de más productos a nuevos mercados internacionales, y ha erradicado la Fiebre Aftosa del ganado vacuno. Otros conceptos de apoyo general son titulación de tierras, información estadística del sector y promoción agropecuaria.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destaca el apoyo a los servicios generales por generar menos distorsiones y permitir la construcción de la competitividad internacional. El trabajo de Anríquez, Foster y Ortega<sup>12</sup> evidencia que el gasto público que se destina a los servicios generales tienen un retorno económico significativamente mayor al gasto público que se destina a transferencias al productor. Carmine Paolo, César López y Lina Salazar, en su publicación *Gasto Público, Evaluaciones de Impacto y Productividad Agropecuaria* (BID, 2017), afirman que “ni las políticas de apoyo a los precios ni las políticas de apoyos directos a los agricultores son efectivas para favorecer a los pequeños agricultores”. En *Farm Policies and World Markets* (2015), Tim Josling sostiene que “gran parte de la evidencia demuestra que el gasto público para el sector agropecuario que se destina a la provisión de bienes públicos (sanidad,

<sup>9</sup> Nota Técnica BID N° IDB-TN-1092 de agosto 2016, Gurría, Boyce y Paolo de Salvo, <https://bit.ly/2l4NhwW>.

<sup>10</sup> [http://132.248.9.9/libroe\\_2007/1100919/A13.pdf](http://132.248.9.9/libroe_2007/1100919/A13.pdf).

<sup>11</sup> Estaciones Experimentales Agrícolas de la Zona Andina, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 1970.

<sup>12</sup> Documento de Trabajo BID de agosto 2016, IDB-WP-722, Anríquez, Foster, Ortega, <https://bit.ly/2Jy2GEN>.

información e innovación agropecuaria, infraestructura rural) tiene un retorno económico” significativamente mayor al gasto público destinado a los bienes privados (fertilizantes).

De esta manera, se reafirma la bondad de extender el apoyo a los servicios generales valorizando la investigación y aplicación de tecnología. Según el INIA, el impacto económico de la innovación en el sector agrícola es S/ 63 por cada sol invertido en investigación. Estudios realizados por el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec) concluyen que un sector innovador eficiente juega un rol importante para impulsar el crecimiento de largo plazo y también reduce el impacto negativo inicial de un desastre natural sobre el PBI en alrededor de 20 por ciento.

La División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres del BID afirma que un incremento de 10 por ciento en la inversión pública dirigido a mejorar la conectividad y el acceso al mercado de productores vía caminos rurales aumentaría la produc-

tividad en 3,5 por ciento y si es dirigido a riego y asistencia técnica, la productividad mejoraría en 1,4 por ciento.

La Agencia Israelí de Cooperación Internacional para el Desarrollo (MASHAV) determina que el riego por goteo ahorra en promedio 50 por ciento en el uso de agua respecto al riego tradicional (inundación)<sup>13</sup> y aumenta la eficiencia de los rendimientos agrícolas en 30 por ciento en promedio<sup>14</sup>.

El retorno estimado de la erradicación y control de la Mosca de la Fruta fue US\$ 30 en exportaciones agrícolas por cada dólar invertido<sup>15</sup> en sanidad. El Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) determinó un incremento del rendimiento de frutas de 118 por ciento en las áreas de erradicación<sup>16</sup>. Los especialistas en sanidad vegetal del SENASA Jorge Manrique y Carlos Rivera estimaron un ahorro de US\$ 400 hectárea/año en las áreas intervenidas y de US\$ 15 millones/año por reducción de mermas agrícolas. Estos resultados se resumen en el crecimiento de las exportaciones y del valor agregado del sector agrícola (ver Cuadro 3).

**CUADRO 3** | Sector Agrícola: Apoyo, Crecimiento del Valor agregado y de las Exportaciones (Porcentajes promedio)

	Apoyo <sup>1/</sup>		Crecimiento 2006-16						
	Productor		Consumidor	Valor Agregado	Exportaciones <sup>2/</sup>				
	2000	2014-2016			Hortalizas	Frutas	Café	Cacao	Procesados <sup>3/</sup>
<b>Chile</b>			-0,3	2,7	4,0	8,3	-9,5	-5,5	4,9
Directo	21,0	47,9							
Servicios Generales	17,0	50,8							
Precio de mercado	62,0	1,3							
<b>Colombia</b>			-15,4	2,0	-4,4	6,0	4,7	9,3	5,6
Directo	2,0	17,9							
Servicios Generales	4,0	13,4							
Precio de mercado	94,0	68,7							
<b>Perú</b>			-4,9	3,3	8,9	25,5	7,3	21,1	9,7
Directo	9,0	65,1							
Servicios Generales	9,0	16,9							
Precio de mercado	82,0	18,0							
<b>México</b>			-0,6	2,2	7,0	12,8	4,0	16,0	8,5
Directo	24,0	72,0							
Servicios Generales	6,7	11,7							
Precio de mercado	63,0	16,3							

FUENTE: AGRIMONITOR, BANCO MUNDIAL (BM), TRADE MAP, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID).

<sup>1/</sup> PERÚ: APOYO AL PRODUCTOR 2010-2013, REFERENCIA AÑO 2009 EN LUGAR DEL 2000, Y APOYO AL CONSUMIDOR 2011-2013.

<sup>2/</sup> PRODUCTOS DE LOS CAPÍTULO ARANCELARIOS 07, 08, 09, 18 Y 20, RESPECTIVAMENTE.

<sup>3/</sup> A BASE DE HORTALIZAS, FRUTAS U OTROS FRUTOS O DEMÁS PARTES DE PLANTAS.

<sup>13</sup> Sistemas de Riego de Alta Eficiencia, Ing. Oscar Lutenberg, Mashav - Israel. [http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/sistemas\\_de\\_riego\\_de\\_alta\\_eficiencia\\_0.pdf](http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/sistemas_de_riego_de_alta_eficiencia_0.pdf).

<sup>14</sup> <http://bvirtual.indecopi.gob.pe/ponenc/2012/CARLOSCABALLERO2.pdf>.

<sup>15</sup> Documento de Trabajo BID de marzo 2016, IDB-WP-677, Salazar, Maffioli, Aramburu y Adrianzen, <https://bit.ly/2JRD4SI>.

<sup>16</sup> [http://9twwh.senasa.gob.ar/sites/default/files/libro\\_de\\_resumenes\\_9twwh.pdf](http://9twwh.senasa.gob.ar/sites/default/files/libro_de_resumenes_9twwh.pdf).