



Apoyo gubernamental a la agricultura en Chile y la OCDE

Por: Jorge Abner Campos González

Noviembre de 2012

OFICINA DE ESTUDIOS Y POLÍTICAS AGRARIAS
www.odepa.gob.cl

Introducción

El presente documento analiza los incentivos recibidos por los productores agrícolas en el país y en las naciones pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a partir de las publicaciones "Agricultural Policies in OECD countries, at a glance" y "OECD Agricultural Policy: Monitoring and Evaluation 2012".

En primer lugar, el promedio de apoyo a los productores agrícolas en los países OCDE, como proporción de los ingresos brutos, fue de 19% en el año 2011, mientras que en Chile alcanzó un 4%. Esta magnitud, extremadamente baja en comparación con la media de las naciones desarrolladas, sólo es superada por Australia y Nueva Zelanda, con 3% y 1%, respectivamente. Chile y estos países tienen similitudes en apertura comercial, valores de exportaciones silvoagroalimentarias, condiciones edafoclimáticas, entre otros, y al mismo tiempo, poseen bajos niveles de apoyo en términos de incentivos gubernamentales. Sin embargo, deben competir con las agriculturas altamente subsidiadas de los mercados de destino de sus envíos al exterior, principalmente en el hemisferio norte.

Antecedentes generales

Los altos precios de los *commodities* en los años 2007 y 2008 generaron ingresos suficientes al sector, disminuyendo la cuantía de apoyo a los productores en esos años. Posteriormente, los efectos de la recesión económica redujeron el crecimiento de los países de la OCDE, lo que provocó una menor demanda, en conjunto con un fuerte crecimiento de

la producción agrícola. Esta combinación mantuvo los precios bajo los niveles observados en 2008, moderando las presiones de la demanda, en particular la sobrevaloración de productos lácteos y carnes.

En general, el cambio en las tendencias de los precios de los *commodities* fue acompañado por una serie de nuevas medidas políticas que se fueron implementando en los distintos países, disminuyendo el nivel de aquellas con un carácter más distorsionador, que no obstante aún dominan en la mayoría de las naciones de la OCDE. Estas medidas son, principalmente, los pagos basados en la producción (PBP) y los pagos basados en el uso de insumos variables (PBIV), ya que ambas representan más de 50% del total de la Estimación de la Ayuda a Productores (EAP). El PBP es un indicador del valor monetario anual de las transferencias brutas de los contribuyentes a los productores agrícolas, provenientes de las medidas de política basadas en la producción real de un producto agrícola específico o un grupo de ellos. Es decir, estos pagos están condicionados por la producción, ya sea limitada o ilimitada. El PBIV es un indicador del valor monetario anual de las transferencias brutas de los contribuyentes a los productores provenientes de las medidas de política basadas en el uso de un insumo específico o un grupo de ellos. Estos pagos están condicionados por el uso de insumos variables específicos.

La estructura de los apoyos es fundamental, ya que ésta determina el impacto en el sector agrícola y, al mismo tiempo, cómo se están distribuyendo los beneficios sociales. De acuerdo a la figura 1, las nuevas tendencias en estas materias en los países OCDE tienden a desvincular los apoyos de la producción de *commodities*, al mismo tiempo que au-

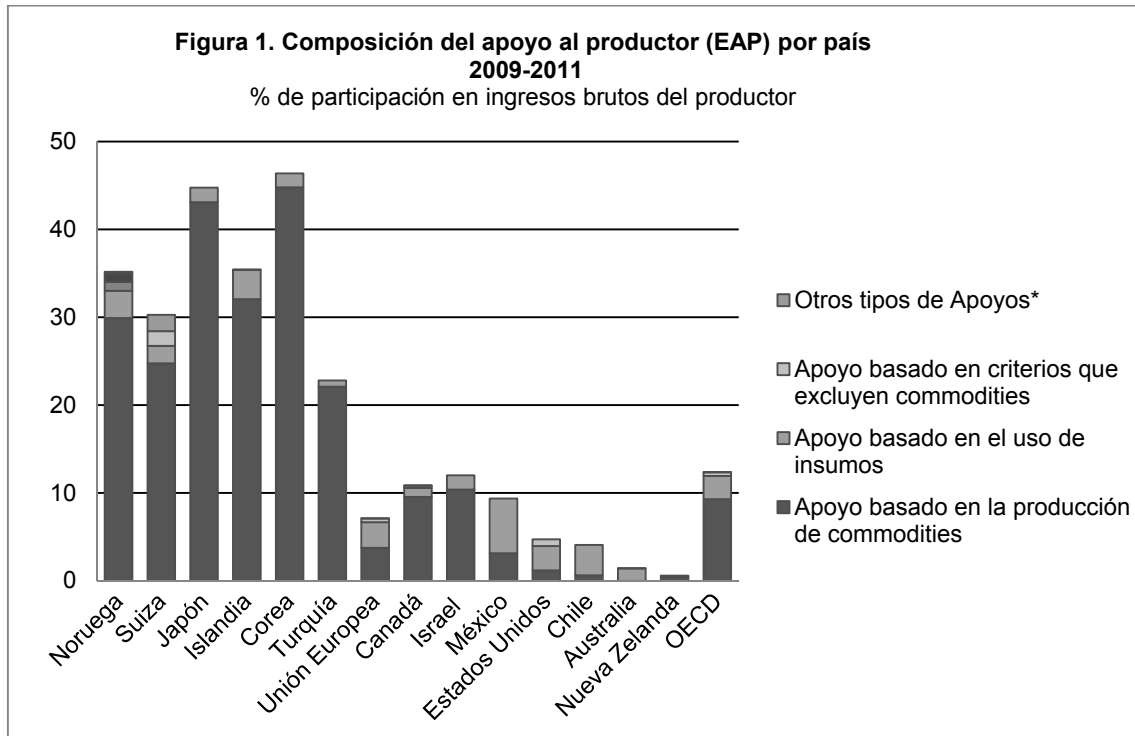
mentan los apoyos financiados por los contribuyentes, pero asociados a producciones de bienes agrícolas distintos de los básicos. En particular, las nuevas políticas van en la línea de apoyar a los productores, exigiéndoles cantidades acordes a las capacidades competitivas de cada individuo o sector.

En resumen, los países de la OCDE han logrado transformar sus políticas agrícolas en el tiempo, planteándose objetivos mejor definidos que no provoquen distorsiones al comercio internacional. Cada nación que pertenece a esta organización ha reducido la proporción de ayuda entregada,

particularmente aquella más distorsionadora. Con esto se generan beneficios a los productores y ahorro relativo para los consumidores y contribuyentes.

El caso de Chile

En Chile, la contribución del sector agrícola al PIB alcanzó 2,8% en el año 2011. Sin embargo, si son considerados los encadenamientos del sector con otras ramas de la economía, como, por ejemplo, la elaboración de alimentos y bebidas, la fabricación de vino y otros alcoholes, los productos derivados de la actividad forestal, entre



Fuente: adaptado de "OECD Agricultural Policy: Monitoring and Evaluation 2012".

(*): Apoyos basados en superficie cultivada, número de animales, ingresos, entre otros, con y sin exigencias productivas.

otros, la participación en el PIB es alrededor de 10%. Así, el fomento al desarrollo de la agricultura chilena se ha basado en una sostenida apertura a los mercados externos, siendo posible observar en la estructura productiva del país la coexistencia de un desarrollado sector agroexportador y una agricultura familiar campesina de subsistencia. Los envíos al exterior en el año 2011 superaron los US\$ 14.000 millones y es la segunda industria más importante en exportaciones, luego de la minería.

Por otro lado, es importante destacar que el apoyo total al sector agropecuario nacional tiene una carga menor en la economía de Chile que en la gran mayoría de los países de la OCDE, con sólo 0,3% del PIB en el año 2011, cifra inferior al 1% medio del PIB de las naciones de la OCDE. A pesar de lo anterior, en el sector de la agricultura, el gasto del Estado en los últimos diez años se ha

triplicado en términos reales. Aproximadamente la mitad de éste se ha destinado a bienes públicos, y la otra mitad a medidas para mejorar la competitividad comercial de los agricultores.

En relación a la actividad agroexportadora, la agricultura y sus productos derivados representaron un 29% de las exportaciones entre los años 2002 y 2003. La proporción ha disminuido en forma constante a través de los últimos años, por el aumento de importancia del cobre en la exportación (mejores precios, mayores volúmenes, etc.), alcanzando niveles cercanos a 20% en el año 2011. Sin perjuicio de lo anterior, el crecimiento de las exportaciones agropecuarias ha sido también muy importante, especialmente en productos frutícolas y vitivinícolas, pero también en otros provenientes de la ganadería, tales como las carnes de aves y cerdos y los lácteos.

Respecto al desarrollo de la política agrícola chilena, ésta ha estado focalizada en el compromiso del gobierno para abrir nuevos mercados y, en casos particulares, existen instancias de apoyo a precios de mercados de *commodities* como el trigo¹. En general, las políticas apoyan en una gran proporción a los agricultores pequeños y a aquellos menos competitivos, y tienen un importante componente relativo a la protección de los recursos naturales del país, mediante la prestación de servicios generales y políticas de transferencia muy concretas. La tabla 1 muestra los principales indicadores elaborados por la OCDE en su análisis sobre políticas agrícolas. En particular, se señalan los niveles de apoyo a la agricultura de los países OCDE, incluyendo a Chile e Israel (estos últimos incorporados al organismo de cooperación y desarrollo económicos durante el año 2010).

- La **Estimación de la Ayuda a Productores (EAP)** corresponde al valor monetario anual de las transferencias brutas de consumidores y contribuyentes hacia los productores agrícolas, a nivel de explotación, que son

derivadas de medidas de política que apoyan a la agricultura, independientemente de su naturaleza, objetivos o impactos en la producción agrícola o los ingresos. Incluye apoyo al mercado, a los precios y pagos presupuestarios, así como también los ingresos presupuestarios no percibidos; es decir, transferencias brutas desde consumidores y contribuyentes a los productores agrícolas derivadas de medidas de política calculadas sobre la base de: producción, uso de insumos, superficie sembrada o plantada, número de animales, ingresos y otros criterios no comerciales. El indicador % EAP (tabla 1) representa estos aportes como un porcentaje respecto de los ingresos brutos percibidos por el productor y/o agricultor.

- La **Estimación de la Ayuda Total (EAT) en el PIB**, corresponde al valor monetario anual de todas las transferencias brutas de los contribuyentes y los consumidores derivadas de medidas de política que apoyan a la agricultura, como porcentaje del PIB (% EAT en el PIB nacional en la tabla 1).

Tabla 1. Principales indicadores de apoyo a la agricultura en los países de la OCDE en el año 2011 (cifras preliminares)

Países	Participación de la agricultura en el PIB nacional (%)*	% EAP	% EAT en el PIB nacional
Noruega	2	58	0,9
Suiza	1	54	1,1
Corea	3	53	2,3
Japón	1	52	1,2
Islandia	6	44	1,1
Turquía	9	20	2,2
Unión Europea	2	18	0,7
Canadá	2	14	0,6
Israel	2	14	0,5
México	4	12	0,6
Estados Unidos	1	8	1,0
Chile	3	4	0,3
Australia	2	3	0,2
Nueva Zelanda	5	1	0,3
OECD	3	19	1,0

Fuente: elaborado por Odepa con información de "OECD Agricultural Policy: Monitoring and Evaluation 2012".

Notas: % EAP: estimador de las transferencias de ayuda al productor como porcentaje de los ingresos agrícolas brutos. % EAT: estimador de la ayuda total como porcentaje del PIB nacional.

* Cifras del Banco Mundial del año 2010: <http://www.worldbank.org>.

Las principales conclusiones del documento OCDE sobre el análisis del sector nacional chileno indican lo siguiente:

- La ayuda a los productores agrícolas, medida por el % EAP, se redujo desde 8% en 1995-97 a 4% en 2011. Desde

1995, el nivel de ayuda a los productores ha sido significativamente bajo, en contraste con el promedio de 19% de los países OCDE en 2011, y se ubica en un tercer lugar, luego de Nueva Zelanda y Australia (tabla 1). El foco del apoyo gubernamental ha estado en los pequeños productores

¹ Por ejemplo, se incluyen aquí las compras de trigo por Ctrisa, de acción limitada.

res y, principalmente, en el uso de insumos y dominado por la formación de capital fijo. Por otro lado, el gasto público total en agricultura aumentó 9% entre 2010 y 2011; sin embargo, sigue siendo un gasto con una baja carga para la economía, ya que representa alrededor de 0,3% del PIB.

- La ayuda basada en la producción de productos básicos o *commodities*, es entregada en forma completa a través de apoyos a los precios de mercado. Este tipo de apoyo ha disminuido de 86% de la EAP en 1995-97 a 37% en 2009-11.
- Los precios recibidos por los agricultores se ubicaron en promedio sólo 1% por encima de los observados en el mercado mundial en 2009-11. En cambio, en 1995-97, los precios recibidos por los agricultores chilenos fueron, en promedio, 7% más altos que los internacionales.
- El porcentaje de apoyo total a la agricultura como porcentaje sobre el PIB (%EAT) ha disminuido con el tiempo, de 0,64% en 1995-97 a 0,3% en 2011, alrededor de un tercio de la media de países de la OCDE (1%) (tabla 1).

Los casos de Australia y Nueva Zelanda

En **Australia**, la principal política para el desarrollo en el año 2009 fue la implementación de “*Caring for our Country*”, un conjunto de programas que financia la gestión ambiental de los recursos naturales de ese país. De esta forma, se ven beneficiadas comunidades, agricultores y otros administradores de tierras, con el fin de proteger el medio ambiente y la sostenibilidad de la producción de alimentos.

El sector agrícola australiano es uno de los más orientados al mercado de los países de la OCDE. El desempeño ambiental del sector es un motor clave para las políticas actuales.

Sobre Australia, la OCDE concluye:

- El apoyo a los productores disminuyó de 4% en 2008 a 3% en 2009, principalmente debido a la disminución de los apoyos basados en *commodities*.

En general, el % EAP disminuyó de 10% en 1986-88 hasta 3% en 2011, lo que es significativamente menor que el promedio de los países OCDE (19%).

- Las transferencias realizadas directamente para los *commodities* casi desaparecieron: de representar un 71% de la EAP en 1986-88 llegaron a menos de 1% del total de la EAP en 2007-09.
- El apoyo total a la agricultura pasó de 0,7% a 0,2% del PIB, entre 1986-88 y 2009-11, respectivamente (tabla 1).

Respecto a Nueva Zelanda, la agricultura en este país está orientada a la exportación y los precios de los productos agrícolas están alineados con los precios de mercado globales. El nivel de apoyo para este país es el más bajo entre los países de la OCDE, y las medidas de política están orientadas al sector en general. En forma similar a lo que sucede en Australia, las iniciativas de política en Nueva Zelanda se relacionan con el desarrollo sostenible y la administración de recursos naturales.

Sobre **Nueva Zelanda**, la OCDE concluye:

- El % EAP era 1% en 2011, por debajo del 10% de 1986-88. Es el menor en la OCDE en 2011.
- El total del apoyo a la agricultura corresponde a 0,3% del PIB, alcanzando uno de los niveles más bajos para los países de la OCDE.

Consideraciones finales

Las políticas agrícolas chilena, australiana y neozelandesa, coinciden en aspectos como la administración y cuidado de los recursos naturales, fomento a las agroexportaciones, inserción en las cadenas productivas de la pequeña y mediana agricultura, entre otros. Los niveles de apoyo a los productores de estos tres países son notablemente bajos respecto del promedio de las naciones de la OCDE. Su composición ha ido variando. Por ejemplo, una de las nuevas tendencias es el apoyo en la forma de servicios generales (infraestructura, investigación, inspecciones, etc.) al sector, que han aumentado considerablemente su participación en la estructura de la ayuda al productor (EAP). Hoy, estas cifras están por alcanzar el 40% del total del apoyo estimado a los productores para Chile y Nueva Zelanda, mientras que Australia ya superó el umbral de 70%.

Por otro lado, el total de ayuda estimada a los productores como porcentaje del PIB en estos países está por debajo del promedio OCDE (1%), con niveles de 0,3%, 0,2% y 0,3%, para Chile, Australia y Nueva Zelanda, respectivamente.

En resumen, las similitudes entre estos países muestran que existe un alto grado de competencia de la agricultura chilena con la de sus pares y, en contraste, también enfrenta el desafío de competir con las agriculturas de los mercados de destino, que están altamente subsidiadas. En este contexto, el sector silvoagropecuario chileno precisa elementos públicos que permitan una sostenida competitividad en el tiempo, dado el rol productivo, económico, ambiental y social que el sector tiene en la economía chilena.



INFORMATIVOS

ODEPA

Ayudando a los agricultores con información clave en la toma de decisiones para su gestión



Disponible en www.odepa.gob.cl

Coyuntura Silvoagropecuaria

Información para el sector silvoagropecuario

Disponible en www.odepa.gob.cl
ISSN 0717-9825

Mercados Agropecuarios

Información para el sector agropecuario

DINÁMICA PRODUCTIVA Y COMERCIAL

En esta edición:

- Trigo
- Aves
- Sector lácteo
- Cultivo de arcebutos
- Vinos

EDICIÓN ESPECIAL

INFODEPA 9

AGOSTO 2012
EDICIÓN Nº

Programas de apoyo al Agricultor

RIEGO PARA EL PRODUCTOR AGRÍCOLA

El Ministerio de Agricultura cuenta con el Programa de Riego Agrícola, que ofrece un conjunto de herramientas de apoyo técnico, financiero y administrativo, destinadas a la ejecución de obras de riego y drenaje que beneficien a una o más parcelas de usuarios de riego, con la finalidad de modernizar y diversificar la producción en las explotaciones campesinas.

El objetivo antes señalado se logra a través de la incorporación de superficies de nueva riego mediante la construcción de obras que cubran sectores rurales (zonales, zonas productivas, zonales) o del mejoramiento de la superficie actualmente bajo riego, ya sea su transformación o reparación de obras que presentan algún grado de deterioro.

- **Se puede postular a los siguientes ámbitos**
- **Obras de Riego** proyectos que serán financiados a través de la Ley Nº 18.458 de Fomento al Riego, con fondos concursables que administra la Comisión Nacional de Riego, CNR.
- **Riego Asociativo** obras asociativas que son financiadas con recursos de Infodepa.



Para informarse sobre estos programas dirigidos a la oficina de Área de Infodepa más cercana o consulte en www.infodepa.gob.cl y en www.rnr.gob.cl

SAT: Un programa para mejorar los sistemas productivos

El Ministerio de Agricultura, a través del Servicio de Asesoría Técnica (SAT), promueve asesorías técnicas a los agricultores de la agricultura familiar campesina que los ayude a mejorar sus sistemas productivos. Esta medida se realiza en el terreno, a través de mejores prácticas de manejo productivo y de gestión de todos los factores de producción campesinos.

Es un programa que mediante asesorías técnicas conductas por consultores de experiencia comprobada están capacitados para diseñar un acuerdo con el usuario, las mejores estrategias para mejorar sus sistemas productivos. Este diseño supone necesariamente un acuerdo diagnóstico de los límites tecnológicos existentes y un plan de trabajo que se basa en el conjunto de acciones técnicas a desarrollar por el usuario el cual se comprueba contractualmente a adaptarse.

PROCESAL y PDTI

Al servicio de los productores

Es un programa ejecutado principalmente por Municipalidades y Comunas de Agricultura, a través de los programas de Desarrollo Local (DMAL) y Desarrollo Semirural (DSR) (PDTI) ofrece a los pequeños productores agrícolas asesoría técnica y fondos de inversión, con el fin de que mejoren su producción agrícola y ganadera, y los ayude con otros programas públicos y privados, fomentando el desarrollo de la pequeña agricultura en forma integral.

Más información en www.infodepa.gob.cl

CONTACTO SEAC
800 390 300

Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana

INFORMATIVO PRODUCIDO Y EDITADO POR ODEPA | TRATADO Nº 1 | PISO 4 | SANTIAGO DE CHILE | FONO CONSULTA 800 390 300 | FONO MENSAJERÍA 021 297 3000 | www.odepa.gob.cl

ODEPA
Ministerio de Agricultura

Gobierno de Chile

CONTACTO SEAC
800 390 300

Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana

INFORMATIVO PRODUCIDO Y EDITADO POR ODEPA | TRATADO Nº 1 | PISO 4 | SANTIAGO DE CHILE | FONO CONSULTA 800 390 300 | FONO MENSAJERÍA 021 297 3000 | www.odepa.gob.cl

