



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



ONU
programa para el
medio ambiente

50
1972-2022

UNA OPORTUNIDAD DE VARIOS MILES DE MILLONES DE DÓLARES

Adaptar el apoyo a la agricultura para transformar
los sistemas alimentarios

RESUMEN



UNA OPORTUNIDAD DE VARIOS MILES DE MILLONES DE DÓLARES

**Adaptar el apoyo a la agricultura para transformar
los sistemas alimentarios**

RESUMEN

PUBLICADO POR
LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
Y
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE
ROMA, 2021

Cita requerida:

FAO, PNUD y PNUMA. 2021. *Una oportunidad de varios miles de millones de dólares – Adaptar el apoyo a la agricultura para transformar los sistemas alimentarios. Resumen*. Roma. <https://doi.org/10.4060/cb6683es>

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO, PNUD y PNUMA los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO, PNUD y PNUMA.

© FAO, PNUD y PNUMA, 2021

ISBN 978-92-5-135297-7



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO, PNUD y PNUMA refrendan una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO, PNUD y PNUMA. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO, PNUD y PNUMA no se hacen responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en Inglés será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a publications-sales@fao.org. Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: www.fao.org/contact-us/licence-request. Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: copyright@fao.org.

Fotografía de la portada: ©FAO/Miguel Schincariol

ÍNDICE

MENSAJES PRINCIPALES

v

PRÓLOGO

vii

Las actuales políticas de apoyo a la agricultura nos alejan de la consecución de los ODS y los objetivos del Acuerdo de París. Pero todavía estamos a tiempo de adaptar el apoyo a la agricultura para impulsar una transformación hacia sistemas alimentarios más saludables, sostenibles, equitativos y eficientes

1

El apoyo a los productores agrícolas actualmente favorece políticas distorsionadoras y perjudiciales para el medio ambiente y la salud humana

3

- **FIGURA 1** Nivel y desglose del apoyo al sector agrícola en el mundo (promedio de 2013-2018)

4

- **FIGURA 2** Tasa nominal de asistencia como porcentaje del valor de la producción, por tipo de apoyo y grupo de ingresos

7

Los efectos previstos de la eliminación del apoyo a los productores agrícolas proporcionan argumentos sólidos a favor de la necesidad de adaptarlo, incluyendo medidas para mitigar las repercusiones negativas a corto plazo

8

- **FIGURA 3** Cambios estimados en las emisiones de GEI en 2030 como consecuencia de la eliminación del apoyo a los productores agrícolas

9

Seis pasos para elaborar una estrategia de adaptación a medida del apoyo a la agricultura

10

- **FIGURA 4** Seis pasos para adaptar y reformar el apoyo a los productores agrícolas

11

La Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios y los foros mundiales posteriores: una oportunidad histórica para el cambio

14

- **FIGURA 5** Recomendaciones para potenciar la adopción de medidas dirigidas a adaptar el apoyo a la agricultura

15



MENSAJES PRINCIPALES

- ▶ El apoyo a la agricultura no está dando los resultados deseables para la sostenibilidad y la salud humana, pero su adaptación puede constituir un cambio fundamental. Ofrece a los gobiernos la oportunidad de optimizar el uso de los escasos recursos públicos a fin de transformar los sistemas alimentarios no solo para que sean más eficientes, sino también para que favorezcan más los ODS.
- ▶ A escala mundial, el apoyo a los productores agrícolas representa actualmente casi 540 000 millones de USD al año o el 15 % del valor total de la producción agrícola. Esta ayuda se concentra especialmente en medidas que causan distorsión (y, por ende, se traducen en ineficiencia), se distribuyen de forma desigual y resultan perjudiciales para el medio ambiente y la salud humana. De mantenerse las tendencias actuales, dicho apoyo podría ascender a casi 1,8 billones de USD en 2030.
- ▶ La eliminación gradual del apoyo a los productores que causa mayor distorsión y resulta más perjudicial para el medio ambiente y desde el punto de vista social (por ejemplo, los incentivos de precios y las subvenciones fiscales asociadas a la producción de un producto básico específico) es fundamental, pero no dará frutos si los recursos no se reorientan hacia inversiones destinadas a proporcionar bienes y servicios públicos para la agricultura, es decir, investigación y desarrollo (I+D) e infraestructura, y hacia subvenciones fiscales disociadas.

- ▶ Cualquier estrategia de adaptación depende de una serie de factores y circunstancias específicas de los países e implica la participación de los encargados de formular las políticas y todas las partes interesadas pertinentes mediante estrategias de difusión y comunicación pública con objeto de asegurar la aceptación y la coherencia de las políticas en todos los componentes de los sistemas alimentarios. Esto incluye medidas destinadas a mitigar las repercusiones negativas a corto plazo, especialmente para los grupos más vulnerables, incluidos los pequeños agricultores, muchos de los cuales son mujeres.
- ▶ Seis pasos que los gobiernos pueden seguir para elaborar y aplicar una estrategia de adaptación son los siguientes: estimar el apoyo ya proporcionado; determinar y estimar las repercusiones del apoyo brindado; diseñar el enfoque para adaptar el apoyo a los productores agrícolas, así como determinar las reformas necesarias; estimar la repercusión futura de la estrategia de adaptación; examinar y perfeccionar la estrategia de adaptación antes de su aplicación; y realizar un seguimiento de los resultados del nuevo apoyo a los productores agrícolas.
- ▶ Algunos países han comenzado a adaptar y reformar el apoyo a la agricultura, pero las medidas deben ser más amplias, audaces y rápidas en todo el mundo. Ha llegado el momento de lograr una mayor colaboración y cooperación entre el gobierno, las instituciones de investigación, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado a fin de reunir los datos en los que puedan basarse las estrategias de adaptación exitosas. La Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios de 2021 y otros foros subsiguientes brindan una oportunidad trascendental de encabezar la adopción de medidas en esta dirección.

PRÓLOGO

A solo ocho años de 2030, estamos muy lejos de la trayectoria necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y reducir a la mitad las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero en consonancia con el Acuerdo de París. Como revelan con claridad los datos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, no estamos actuando con la suficiente rapidez o exhaustividad para cumplir estos compromisos, en un mundo que se ve aún más amenazado por la crisis sanitaria y las repercusiones socioeconómicas sin precedentes de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19).

La comunidad internacional, en particular los tres organismos de las Naciones Unidas que representamos, reconoce que la transformación de nuestros sistemas agroalimentarios puede ser un catalizador para reconstruir mejor en la era posterior a la COVID-19. La transformación de los sistemas agroalimentarios para que sean más saludables, sostenibles, equitativos y eficientes implica varias estrategias. En el presente informe se aborda un punto de partida fundamental: replantear y actualizar el enfoque empleado en el apoyo a los productores agrícolas.

La agricultura es nuestra fuente principal de alimentos, piensos y combustibles y para millones de agricultores, incluidos 500 millones de pequeños productores en todo el mundo —muchos de ellos mujeres—, constituye su principal fuente de medios de vida. Impulsa la actividad económica a lo largo de nuestros sistemas agroalimentarios, incluida la producción, la agregación, la elaboración, la distribución y el consumo. La agricultura y los sistemas agroalimentarios desempeñan un papel crucial para poner fin a la pobreza en todas sus formas, erradicar el hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y reducir las desigualdades.

Las políticas que determinan el modo y el lugar en que utilizamos la tierra y otros recursos naturales a fin de alimentar a la población mundial tienen un potencial extraordinario para promover hábitos de consumo saludables y

modalidades de producción sostenibles que, a su vez, son esenciales para reducir las emisiones y proteger nuestro planeta y su biodiversidad.

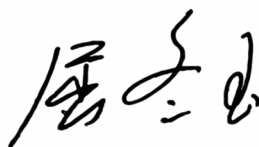
Como el presente informe demuestra, la forma en que los gobiernos de todo el mundo apoyan la agricultura es un factor que influye en los desafíos mundiales y ambientales a los que se enfrentan los sistemas agroalimentarios. El apoyo que se brinda actualmente a los productores agrícolas a escala mundial es un obstáculo para la consecución de los ODS, los objetivos del Acuerdo de París y nuestro futuro común. Favorece medidas que resultan perjudiciales e insostenibles para la naturaleza, el clima, la nutrición y la salud, al tiempo que sitúa a las mujeres y otros pequeños agricultores en situación de desventaja en el sector. En un momento en que las finanzas públicas de muchos países están restringidas, especialmente en el mundo en desarrollo, el apoyo agrícola proporcionado a los productores a escala mundial representa actualmente casi 540 000 millones de USD al año. Se considera que más de dos tercios de esta ayuda distorsiona los precios y resulta muy perjudicial para el medio ambiente.

En el presente informe se pone de relieve cómo la formulación de políticas coherentes en el ámbito de la agricultura puede reportar importantes beneficios para el sector, el medio ambiente y la salud humana. Al facilitar datos sobre las repercusiones positivas que podría producir la eliminación del apoyo a la agricultura perjudicial, se exponen argumentos convincentes para adaptar tal apoyo en vez de eliminarlo del todo. En el informe se presentan seis pasos que los gobiernos pueden considerar a fin de elaborar y aplicar estrategias de adaptación del apoyo a la agricultura y, al mismo tiempo, se reconoce que no existe una solución única a todas las situaciones y que una estrategia óptima de adaptación dependerá de muchos factores y de los contextos nacionales.

Instamos a los países a aprovechar esta oportunidad y a estudiar las opciones para adaptar el apoyo a la agricultura. Todos nosotros —parlamentarios, responsables de la toma de decisiones, agricultores, fabricantes, productores, distribuidores, consumidores y todas las demás partes interesadas en los sistemas agroalimentarios, en particular las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y las comunidades locales— debemos organizarnos a fin de alejar nuestra ayuda a la agricultura de su trayectoria actual.

La Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios, el Marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020, que se tratará en la 15.^a reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica,

y la 26.^a Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático son oportunidades históricas para que los países se comprometan con este camino de acción más audaz y formulen estrategias de adaptación para las cuales nuestras organizaciones pueden prestar apoyo.

A stylized signature in Chinese characters, likely reading '屈冬玉' (Qu Dongyu).

Qu Dongyu

Director General de la FAO

A handwritten signature in cursive script, reading 'Achim Steiner'.

Achim Steiner

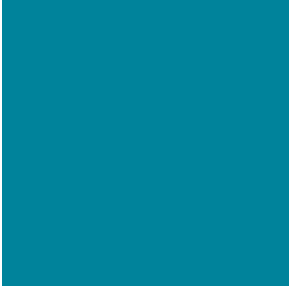
Administrador del PNUD

A handwritten signature in cursive script, reading 'Inger Andersen'.

Inger Andersen

Director Ejecutivo del PNUMA





LAS ACTUALES POLÍTICAS DE APOYO A LA AGRICULTURA NOS ALEJAN DE LA CONSECUCCIÓN DE LOS ODS Y LOS OBJETIVOS DEL ACUERDO DE PARÍS. PERO TODAVÍA ESTAMOS A TIEMPO DE ADAPTAR EL APOYO A LA AGRICULTURA PARA IMPULSAR UNA TRANSFORMACIÓN HACIA SISTEMAS ALIMENTARIOS MÁS SALUDABLES, SOSTENIBLES, EQUITATIVOS Y EFICIENTES

Los sistemas alimentarios¹ resultan esenciales para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Contribuyen a poner fin a la pobreza, erradicar el hambre, lograr la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición, promover la agricultura sostenible, fomentar el consumo y la producción sostenibles, combatir el cambio climático, cuidar la naturaleza y reducir las desigualdades. Sin embargo, los mecanismos de apoyo público a la agricultura no están ayudando a mejorar las condiciones en las que se producen alimentos; en efecto, nos están alejando del logro de los ODS y los objetivos del Acuerdo de París.

Los sistemas alimentarios y el sector agrícola han realizado impresionantes avances en la producción de alimentos para alimentar a una población creciente, la reducción de los precios reales de los alimentos en muchos países, la mejora de la inocuidad alimentaria y la reducción de las enfermedades transmitidas por alimentos. No obstante, los sistemas alimentarios también están contribuyendo a los complejos desafíos mundiales y ambientales, como el cambio climático, la degradación ambiental y las limitaciones de recursos naturales, y están afrontando sus consecuencias.

¹ Sistemas agroalimentarios es un término crecientemente usado en el contexto de la transformación de los sistemas alimentarios en pro de la sostenibilidad y la inclusión. Los sistemas agroalimentarios abarcan los sistemas agrícolas y los sistemas alimentarios y se centran en los productos agrícolas tanto alimenticios como de otro tipo, con solapamientos claros. Si bien la transformación general de los sistemas agroalimentarios resulta de vital importancia, de ahí la referencia a ella en el Prólogo, el presente informe se centra solo en los sistemas alimentarios.

En la edición de 2021 del informe sobre *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo* se indica que el mundo no está en vías de erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en todas sus formas para 2030. Tras mantenerse prácticamente sin cambios durante cinco años, la prevalencia de la subalimentación aumentó en 1,5 puntos porcentuales en 2020 y alcanzó un nivel de alrededor del 9,9 %. En 2020, más de 720 millones de personas en el mundo padecieron hambre, y casi una de cada tres personas (2 370 millones de personas) no tuvieron acceso a una alimentación adecuada. Las dietas saludables resultaron inasequibles en 2019 para unos 3 000 millones de personas, especialmente entre la población pobre, en todas las regiones del mundo. Al mismo tiempo, el crecimiento de la población está generando una demanda cada vez mayor de alimentos. Estos desafíos se han visto agravados por la pandemia de la COVID-19, lo que plantea el riesgo de que los sistemas alimentarios se vean superados.

Las políticas gubernamentales de apoyo a la agricultura no son aptas para nuestros sistemas alimentarios actuales

Como se indica en el presente informe, la forma en que los gobiernos de todo el mundo apoyan la agricultura es un factor que influye en los desafíos mundiales y ambientales a los que se enfrentan los sistemas alimentarios. Si bien no es accesible a todos los productores, el apoyo a los productores agrícolas, en particular, ha dado lugar a algunas prácticas agrarias perjudiciales para la naturaleza y la salud y concentradas en determinados productos básicos, menoscabando así la salud, sostenibilidad, equidad y eficiencia de los sistemas alimentarios.

En dicho contexto, es necesario adaptar y reformar la ayuda a los productores agrícolas a fin de contribuir a una transformación de nuestros sistemas alimentarios y al logro de los ODS. La adaptación se define en el presente informe como la reducción de las medidas de apoyo a los productores agrícolas que resultan ineficientes, insostenibles o desiguales, a fin de sustituirlas con medidas de apoyo que vayan en el sentido contrario. Esto significa que el apoyo a los productores agrícolas no se elimina, sino que se reestructura. De este modo, la adaptación siempre implicará reformas.

Mediante la adaptación del apoyo a los productores agrícolas, los gobiernos pueden optimizar los escasos recursos públicos para respaldar los sistemas alimentarios a fin de que sean no solo más eficientes, sino también más propicios a una vida, una naturaleza y un clima sanos. Esto también puede representar la

oportunidad de lograr una fuerte recuperación económica en un mundo posterior a la pandemia de la COVID-19.

El presente informe ofrece a los encargados de formular políticas un análisis del apoyo a la agricultura en todo el mundo y por grupo de países según nivel de ingresos en el tiempo, junto con una guía de seis pasos sobre cómo adaptar el apoyo a los productores agrícolas —y las reformas necesarias— con objeto de respaldar mejor la transformación de nuestros sistemas alimentarios y la consecución de los ODS.

EL APOYO A LOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS ACTUALMENTE FAVORECE POLÍTICAS DISTORSIONADORAS Y PERJUDICIALES PARA EL MEDIO AMBIENTE Y LA SALUD HUMANA

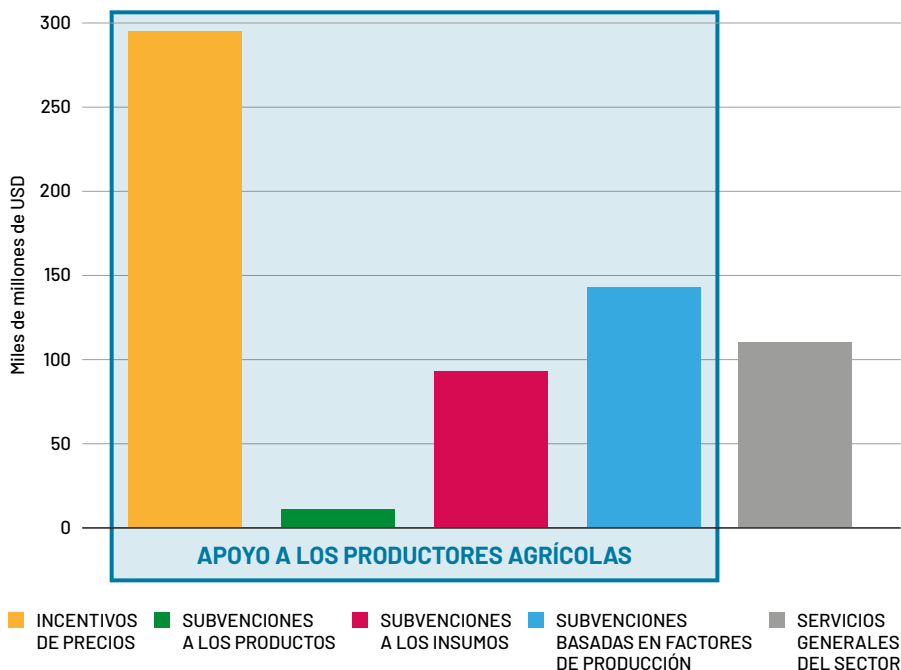
En el presente informe se ofrece una estimación actualizada del apoyo a los productores agrícolas en el mundo, que abarca 88 países. La ayuda a los productores compone la mayor parte del apoyo total a la agricultura y, por tanto, constituye el tema central del informe. Entre 2013 y 2018, el apoyo neto a los productores agrícolas alcanzó un promedio individual de casi 540 000 millones de USD anuales, lo que representa un 15 % del valor total de la producción agrícola. De esta suma, alrededor de 294 000 millones de USD se proporcionaron en forma de incentivos de precios y unos 245 000 millones de USD se ofrecieron como subvenciones fiscales a los agricultores, en su mayoría (el 70 %) asociadas a la producción de un producto básico específico. Solo 110 000 millones de USD se utilizaron para transferir fondos al sector agrícola de forma colectiva, en forma de servicios generales o bienes públicos ([Figura 1](#)).

RESUMEN UNA OPORTUNIDAD DE VARIOS MILES DE MILLONES DE DÓLARES

Adaptar el apoyo a la agricultura para transformar los sistemas alimentarios

► FIGURA 1

Nivel y desglose del apoyo al sector agrícola en el mundo (promedio de 2013-2018)



Nota: Esta figura se encuentra disponible en el informe completo como Figura 4.

Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del Consorcio de Incentivos Agrícolas. (próximamente). Bases de datos del Consorcio de Incentivos Agrícolas. En: *Ag-Incentives* [en línea]. Washington, DC. [Citado el 3 de agosto de 2021]. <http://ag-incentives.org/indicator/nominal-rate-protection>

Las medidas de apoyo a los productores agrícolas pueden tener repercusiones negativas

Los incentivos de precios y las subvenciones fiscales son formas de apoyo que pueden tener importantes consecuencias negativas para los sistemas alimentarios, ya que incentivan comportamientos y prácticas de producción que pueden ser perjudiciales para la salud, la sostenibilidad, la equidad y la eficiencia de dichos sistemas.

Los incentivos de precios son el resultado de medidas aduaneras (por ejemplo, tarifas de importación y subvenciones a la exportación) que generan una diferencia entre el precio interno al productor y el precio de un producto básico agrícola concreto en la frontera. Si bien estas medidas favorecen a algunos productores (por ejemplo, de determinados cultivos), pueden distorsionar el comercio de alimentos, la producción y las decisiones sobre el consumo. De igual modo, las subvenciones fiscales relacionadas con la producción de un producto específico (subvenciones asociadas) puede generar consecuencias ambientales negativas (por ejemplo, debido al uso excesivo de productos químicos agrícolas y de recursos naturales y a la promoción del monocultivo) y resultados nutricionales negativos (por ejemplo, fomentando la producción de alimentos básicos en vez de frutas y hortalizas). Estas subvenciones también suponen un considerable consumo de recursos públicos que podrían, en cambio, invertirse en ámbitos con rendimientos más elevados y beneficios más duraderos, lo que dificulta una utilización eficiente y más sostenible de los fondos públicos, a menudo limitados.

En última instancia, el apoyo asociado a la producción puede obstaculizar el desarrollo sostenible de los mercados, provocar crisis de precios a escala mundial, incentivar la producción de productos que causan gran cantidad de emisiones o penalizar la disponibilidad y asequibilidad de alimentos más diversificados y nutritivos, en particular para los consumidores más pobres. Por el contrario, las subvenciones no asociadas a la producción de un cultivo específico y las transferencias fiscales para la prestación de servicios generales del sector son las medidas que causan menor distorsión y tienen menos probabilidades de aumentar las presiones sobre la sostenibilidad. Este tipo de ayuda no influye en el tipo o el volumen de la producción agrícola, por lo que permite adoptar decisiones más eficientes.

Los productos básicos que generan muchas emisiones y no son saludables reciben más apoyo

En el informe se constata que los productos básicos no saludables, como el azúcar, y los que causan una gran cantidad de emisiones (por ejemplo, la carne de vacuno, la leche y el arroz) reciben más apoyo en todo el mundo, a pesar de las posibles repercusiones negativas en la salud, así como en la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos y pese a los (relativos) desincentivos que crea este apoyo respecto de la producción de alimentos más sanos y nutritivos, como las frutas y hortalizas. Las repercusiones negativas en el clima son especialmente pertinentes

para los países de ingresos altos y medianos altos que consumen más productos lácteos y cárnicos per cápita que los países más pobres. En los países menos adelantados, donde la producción de alimentos básicos (es decir, cereales) recibe los mayores índices de ayuda, los agricultores tienen menos incentivos para diversificar la producción hacia alimentos más nutritivos.

Las medidas de apoyo distorsionadoras siguen siendo frecuentes en los países de ingresos altos y medianos altos

La forma en que los países apoyan su sector agrícola varía notablemente según los objetivos de sus políticas y suele cambiar a medida que los países se desarrollan. Los incentivos de precios y las subvenciones fiscales asociadas a la producción son, desde hace tiempo, los medios más utilizados en los países de ingresos altos (por ejemplo, los Estados miembros de la Unión Europea). En 2005 dicho apoyo representó más del 40 % del valor de la producción agrícola mundial, pero desde entonces ha seguido una tendencia descendente ([Figura 2](#)). Por el contrario, desde comienzos de la década de 1990, estas medidas distorsionadoras han adquirido mayor relevancia en algunos países de ingresos medianos con importantes economías emergentes (por ejemplo, China, Colombia, Filipinas, Indonesia y Turquía). Los incentivos de precios y otras ayudas asociadas, en particular las subvenciones a los insumos, en la actualidad representan más del 10 % del valor de la producción agrícola en estos países en promedio ([Figura 2](#)). Sin embargo, en otros países de ingresos medianos (por ejemplo, la Argentina, Ghana y la India), los índices de apoyo a los productores agrícolas siguen siendo negativos, ya que las políticas penalizan a los agricultores mediante precios bajos. Esta tendencia es similar a la observada en los países de ingresos bajos (por ejemplo, el África subsahariana), donde el apoyo fiscal es mínimo y se ha penalizado el sector agrícola (más aún en el pasado) con políticas que mantienen bajos los precios de los alimentos a fin de proteger a los consumidores pobres.

La persistente solidez de la dependencia del apoyo a los productores agrícolas asociado a la producción muestra con claridad la necesidad de asumir compromisos a escala nacional, regional y mundial para aplicar estrategias de adaptación. Las políticas que distorsionan los precios y las subvenciones asociadas a las decisiones de producción siguen siendo generalizadas, mientras que la mayor parte de la ayuda mundial se sigue brindando a los productos básicos con una mayor huella ecológica. Aunque algunas de estas políticas se han eliminado gradualmente durante el último decenio en algunos países y regiones, más recientemente parecen

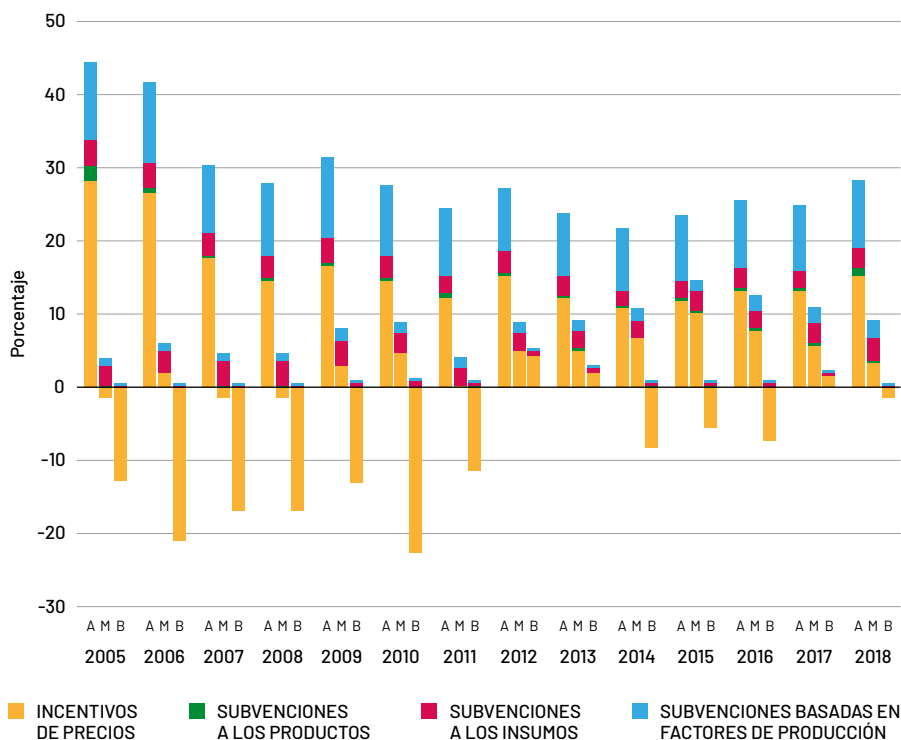
RESUMEN UNA OPORTUNIDAD DE VARIOS MILES DE MILLONES DE DÓLARES

Adaptar el apoyo a la agricultura para transformar los sistemas alimentarios

estar reanudándose. Por consiguiente, se necesitan esfuerzos adicionales para reducir el apoyo que causa mayor distorsión y resulta más perjudicial desde el punto de vista ambiental o social y para reorientar los recursos hacia inversiones en bienes y servicios públicos para la agricultura, tales como I+D e infraestructura.

► FIGURA 2

Tasa nominal de asistencia como porcentaje del valor de la producción, por tipo de apoyo y grupo de ingresos



Notas: Esta figura se basa en datos presentados en el Capítulo 2 del informe completo. A = países de ingresos altos; M = países de ingresos altos medianos; B = países de ingresos bajos.

Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del Consorcio de Incentivos Agrícolas. (próximamente). Bases de datos del Consorcio de Incentivos Agrícolas. En: *Ag-Incentives* [en línea]. Washington, DC. [Citado el 3 de agosto de 2021]. <http://ag-incentives.org/indicator/nominal-rate-protection>

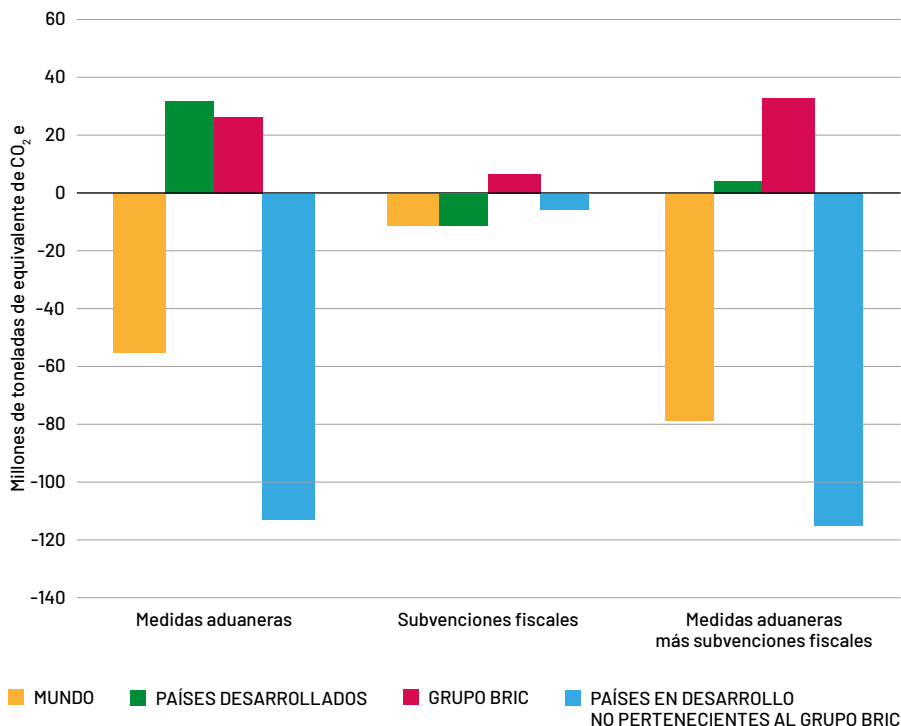
LOS EFECTOS PREVISTOS DE LA ELIMINACIÓN DEL APOYO A LOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS PROPORCIONAN ARGUMENTOS SÓLIDOS A FAVOR DE LA NECESIDAD DE ADAPTARLO, INCLUYENDO MEDIDAS PARA MITIGAR LAS REPERCUSIONES NEGATIVAS A CORTO PLAZO

Se prevé que el apoyo mundial a los agricultores aumente hasta casi 1,8 billones de USD en 2030, si todo sigue como hasta ahora y teniendo en cuenta la recuperación económica prevista. Alrededor del 73 % de esa suma (1,3 billones de USD) consistiría en medidas aduaneras, que afectan al comercio y los precios del mercado nacional, y el 27 % restante (475 000 millones de USD) constaría de subvenciones fiscales de apoyo a los productores agrícolas y podría continuar promoviendo el uso excesivo de insumos y la sobreproducción. Tal como se demuestra en el análisis de modelado del presente informe, la simple eliminación de la ayuda a la agricultura puede tener importantes consecuencias negativas como contrapartida. Por ejemplo, en un escenario extremo «concretamente, suponiendo que de aquí a 2030 se elimine todo el apoyo a la agricultura sin adaptarlo», se prevé que las emisiones de GEI se reducirían en 78,4 millones de toneladas de equivalente de CO₂ (Figura 3), pero la producción de cultivos y de ganado y el empleo agrícola disminuirían un 1,3 %, un 0,2 % y un 1,3 %, respectivamente. El empleo agrícola en los países emergentes del grupo BRIC (el Brasil, la Federación de Rusia, la India y China) podría descender un 2,7 %.

Si solo se eliminaran las medidas aduaneras en todo el mundo, aumentaría la producción agropecuaria. Sin embargo, también se produciría un cambio hacia actividades de alimentación de animales más confinadas, que conllevarían una menor deforestación y conversión de la tierra en pastos a escala mundial y la consiguiente reducción de emisiones de GEI de 55,7 millones de toneladas de equivalente CO₂ de aquí a 2030 (Figura 3). Las repercusiones en las dietas nutritivas serían diversas, aunque (debido a un aumento de los ingresos agrícolas mundiales) el número de personas subalimentadas caería un 0,2 %.

► **FIGURA 3**

Cambios estimados en las emisiones de GEI en 2030 como consecuencia de la eliminación del apoyo a los productores agrícolas



Nota: Esta figura se encuentra disponible en el informe completo como Figura 19.

Fuente: Cálculo de los autores basado en estimaciones del modelo MIRAGRODEP.

Si solo se eliminaran las subvenciones fiscales agrícolas en todo el mundo, disminuiría la producción agrícola, lo que daría lugar a una menor cantidad de insumos (por ejemplo, de productos químicos agrícolas anteriormente subvencionados) y un menor uso de la tierra (tierra de cultivo y de pastoreo), lo que ayudaría a preservar la naturaleza y reducir las emisiones en aproximadamente 11,3 millones de toneladas de equivalente de CO₂ para 2030 (Figura 3). Sin embargo, esto probablemente perjudicaría a los consumidores debido al aumento de los

costos de los alimentos para lograr una dieta saludable y afectaría a los ingresos agrícolas, en particular de los hogares encabezados por mujeres y los hogares más pobres que dependen de subvenciones. La reducción de los ingresos agrícolas derivada de la eliminación de las subvenciones agrícolas, de no compensarse, podría empujar a una pequeña parte de la población de los países en desarrollo a la pobreza extrema, lo cual incrementaría la prevalencia de la subalimentación.

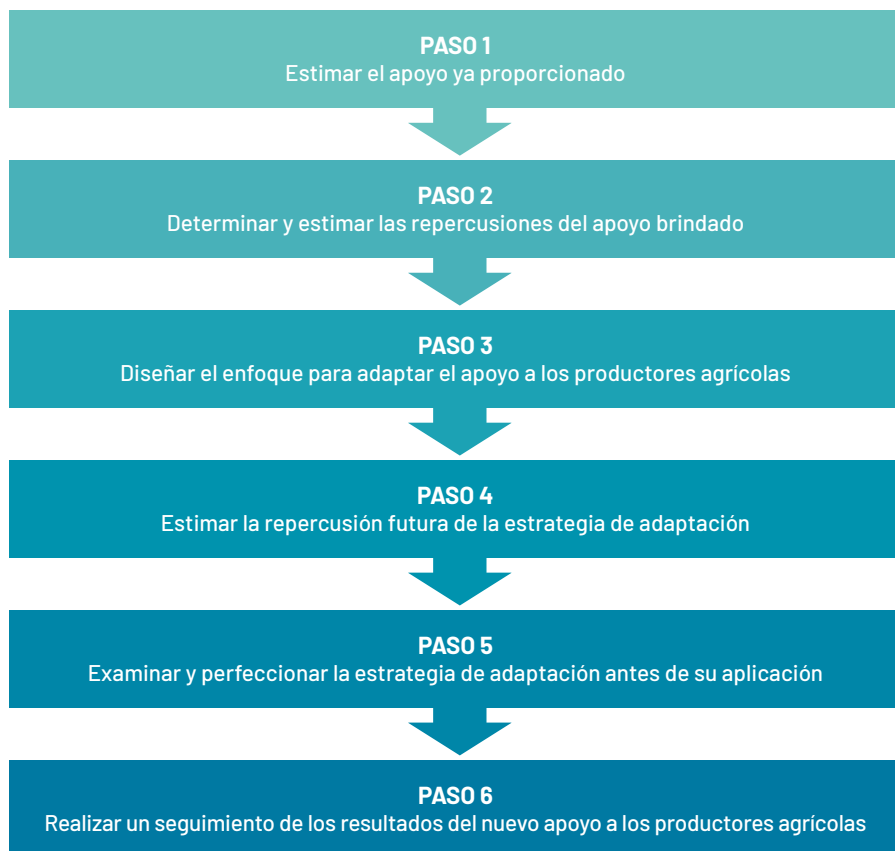
El presente análisis brinda argumentos sólidos a favor de la adaptación, en vez de la eliminación, del apoyo a los productores agrícolas. Para reducir al mínimo las compensaciones de factores y garantizar un resultado general beneficioso, los ahorros fiscales derivados de la reducción de la ayuda deberían adaptarse hacia formas más saludables, sostenibles, equitativas y eficientes de apoyar la agricultura. Esto incluye medidas destinadas a mitigar las repercusiones negativas a corto plazo, como los planes de transferencia de efectivo, en especial para los grupos más vulnerables.

SEIS PASOS PARA ELABORAR UNA ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN A MEDIDA DEL APOYO A LA AGRICULTURA

Habida cuenta de las complejas compensaciones con otras esferas de políticas y las interacciones entre los objetivos y las repercusiones de las políticas, toda estrategia de adaptación del apoyo a los productores agrícolas debe evaluarse sistemáticamente tanto para garantizar la coherencia de las políticas en todas las etapas de la cadena de suministro de alimentos y la intersección con otros sistemas como para aprovechar posibles sinergias. Dicha coherencia de políticas no puede recalcar suficientemente y requiere un pensamiento sistémico a varios niveles (del local al mundial) e iniciativas dirigidas a reformar todas las partes del sistema alimentario integrado con evaluaciones integradas de las políticas de ayuda a la agricultura.

Por lo tanto, no existe una estrategia de adaptación óptima aplicable a todas las situaciones. Una serie de factores y circunstancias específicas de cada país definirán qué medidas de apoyo a los productores agrícolas son más propicias para lograr sistemas alimentarios más saludables, sostenibles, equitativos y eficientes.

No obstante, en el presente informe se ofrece a los gobiernos un enfoque de seis pasos para elaborar una estrategia de adaptación que dé lugar a sistemas alimentarios mundiales más saludables, sostenibles, equitativos y eficientes (véase la [Figura 4](#)).

► FIGURA 4**Seis pasos para adaptar y reformar el apoyo a los productores agrícolas**

Nota: Esta figura es una versión simplificada de la Figura 29 que se encuentra disponible en el informe completo.

Fuente: Elaboración de los autores.

Consideraciones clave del proceso de adaptación

Una estrategia de adaptación exitosa debe ser integral. Esto implica establecer los objetivos correctos, entender las causas y los efectos, crear las condiciones adecuadas para aplicar la estrategia con éxito (por ejemplo, el fortalecimiento de las capacidades, la cooperación entre ministerios y la colaboración transparente con todos los actores pertinentes) y generar oportunidades de inversión favorables. Para lograr una amplia aceptación de los cambios propuestos en el apoyo a la agricultura y de las reformas necesarias, una estrategia de comunicación y participación dirigida a las partes interesadas y el público general constituye una parte importante de la estrategia general de adaptación.

Un enfoque transparente de múltiples partes interesadas es esencial para el proceso de adaptación de seis pasos. La transparencia y las consultas inclusivas son fundamentales para abordar los cuellos de botella institucionales y los intereses creados que podrían obstaculizar la reforma y la aplicación eficaz de la estrategia. La reforma del apoyo a la agricultura suscita preocupaciones con respecto a la reducción de los ingresos y la asequibilidad de los alimentos y es probable que encuentre oposición entre los agricultores que se benefician del sistema actual. Por lo tanto, es crucial comunicar que la reforma de las políticas agrícolas no consiste en quitarle apoyo a los agricultores, sino en adaptarlo de manera que se premien las buenas prácticas en vez de perpetuarse aquellas que ponen en peligro la estabilidad de los sistemas alimentarios, el bienestar de los productores y el medio ambiente.

El enfoque de múltiples partes interesadas debe garantizar la inclusión de determinados actores clave. En particular, los pequeños agricultores, muchos de ellos mujeres, contribuyen de forma significativa a abordar la seguridad alimentaria y la nutrición y a promover la resiliencia. Asimismo, las mujeres producen la mayor parte de los alimentos consumidos a escala local, por lo que las explotaciones pequeñas son esenciales para la reducción de la pobreza, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en las zonas rurales. Se considera que las explotaciones pequeñas tienen una mayor productividad por acre que las grandes y son mejores para impulsar el crecimiento económico en las zonas alejadas y para lograr la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad. Por consiguiente, es fundamental reconocer la función de estos actores e incluirlos en los procesos de políticas sobre la adaptación agrícola a fin de que el cambio hacia sistemas alimentarios más saludables, sostenibles, equitativos y eficientes resulte exitoso.

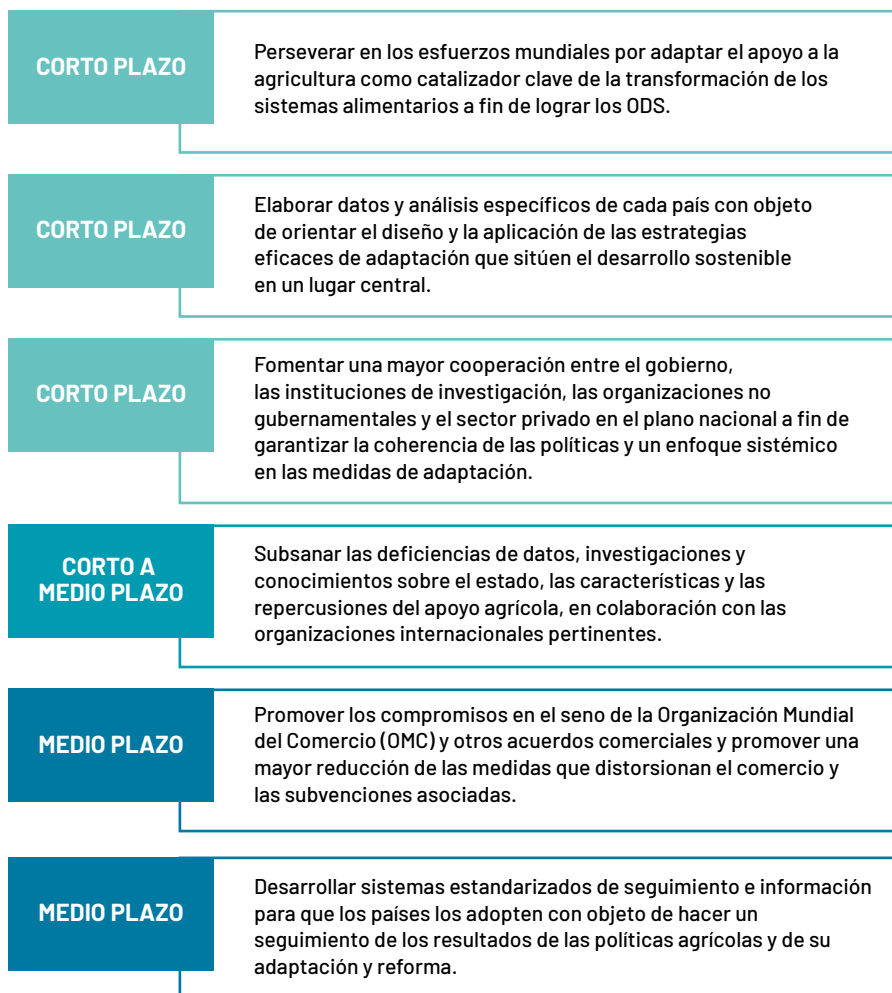
Las consideraciones relativas a la economía política también son esenciales para diseñar políticas de apoyo a la agricultura eficaces, ya que inevitablemente habrá beneficiarios y perjudicados de la formulación de una estrategia de adaptación. Durante la reforma, los encargados de formular las políticas deberán determinar la mejor forma en que pueden mitigarse las repercusiones negativas a corto plazo y las compensaciones de factores, en especial para los grupos vulnerables (por ejemplo, mediante transferencias de efectivo). Cuando proceda, debería considerarse la adopción de medidas compensatorias específicas para las personas y empresas que afronten costos más elevados, o incluso el desempleo, como consecuencia de las medidas de adaptación y reforma. Asimismo, la adaptación y la reforma deberían aprovechar al máximo las posibles sinergias que benefician tanto a agricultores como a consumidores. Por ejemplo, si se incentiva a los agricultores a diversificarse hacia la producción sostenible de alimentos más nutritivos, este cambio resultará más beneficioso si se combina con medidas que alienten a los consumidores a comprar estos alimentos por medio de la sensibilización acerca de los beneficios que tiene su consumo a lo largo del tiempo para la salud.

LA CUMBRE DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS Y LOS FOROS MUNDIALES POSTERIORES: UNA OPORTUNIDAD HISTÓRICA PARA EL CAMBIO

Es necesario acelerar la transformación hacia sistemas alimentarios más saludables, sostenibles, equitativos y eficientes si queremos alcanzar los ODS. Aunque algunos países han comenzado a adaptar y reformar su apoyo a la agricultura, se necesitan reformas más amplias, profundas y rápidas para lograr la transformación de los sistemas alimentarios. Sin embargo, no hay mejor oportunidad que la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios, que se celebrará en septiembre de 2021, para que los países se comprometan a adaptar las políticas de apoyo perjudiciales. La Cumbre reunirá a los líderes mundiales, los encargados de formular las políticas y el público general, por lo que brindará una oportunidad histórica de determinar la forma de alcanzar un consenso para transformar nuestros sistemas alimentarios. En consecuencia, la adaptación de la ayuda a la agricultura debería ocupar un lugar destacado en el programa de este acto.

El impulso hacia la transformación debería mantenerse firme en octubre y noviembre y posteriormente. Las medidas formuladas en la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios deberían contribuir a las iniciativas dirigidas a eliminar los incentivos perjudiciales para la biodiversidad, que luego pueden incorporarse en el Marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020, que se tratará en la 15.ª reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en octubre de 2021. La 26.ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que tendrá lugar en noviembre de 2021, es otra importante oportunidad para consolidar los compromisos nacionales de trabajar por lograr la eliminación de las políticas de ayuda a la agricultura perjudiciales y distorsionadoras. Las decisiones y los compromisos que se asuman en estos foros mundiales y en los próximos años respaldarán o dificultarán al menos 12 de los 17 ODS.

Estos actos internacionales de gran transcendencia pueden impulsar la necesaria adaptación del apoyo a la agricultura con miras a lograr sistemas alimentarios mundiales más saludables, sostenibles, equitativos y eficientes. Deben utilizarse para potenciar la adopción de medidas urgentes en varios frentes, tanto a corto como a largo plazo (véase la [Figura 5](#)).

► FIGURA 5**Recomendaciones para potenciar la adopción de medidas dirigidas a adaptar el apoyo a la agricultura**

Nota: Esta figura se basa en las recomendaciones formuladas en el Capítulo 5 del informe completo.

Fuente: Elaboración de los autores.

A corto plazo, después de la Cumbre mundial y a escala nacional, debería prestarse atención a entender mejor los efectos de las políticas de apoyo a la agricultura vigentes como primer paso para fundamentar una estrategia de adaptación. La adaptación debería comenzar por eliminar gradualmente las políticas más distorsionadoras y perjudiciales para la naturaleza, el clima, la nutrición, la salud y la equidad. Para lograr la coherencia de las políticas, una mayor colaboración y cooperación entre las partes interesadas del gobierno, las instituciones de investigación, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado también deberían ser una prioridad. Asimismo, al pasar del corto al medio plazo, es necesario subsanar las principales deficiencias en materia de conocimientos e investigaciones en colaboración con las organizaciones internacionales pertinentes, tales como los organismos de las Naciones Unidas y laboratorios de ideas (*think tanks*).

A medio plazo, la comunidad comercial puede desempeñar una función importante para proseguir la reforma de las medidas aduaneras y las subvenciones asociadas, que representan una parte considerable y muy distorsionadora del apoyo general a la agricultura. Se requiere un esfuerzo concertado de los miembros de la Organización Mundial del Comercio a fin de actualizar las normas y compromisos del comercio agrícola de manera que sean más favorables a la transformación de los sistemas alimentarios sostenibles.

Por último, se hace un llamamiento a mejorar y desarrollar el seguimiento y la presentación de informes estandarizados sobre el apoyo a la agricultura que los países pueden adoptar. Esto es importante para permitir a los gobiernos seguir de cerca la aplicación de los fondos públicos, determinar tendencias y armonizar mejor las políticas de gasto y de ayuda con los objetivos nacionales y mundiales en el ámbito de la pobreza, la naturaleza, el clima, la nutrición, la salud y la equidad y también para respaldar los compromisos políticos contraídos en los ODS y el Acuerdo de París.

El proceso de transformación hacia sistemas alimentarios mundiales más saludables, sostenibles, equitativos y eficientes tiene varios puntos de partida. En el presente informe se ha sostenido que uno de los puntos de partida de este proceso es replantear y actualizar el enfoque empleado para apoyar la agricultura, que constituye el eje de los sistemas alimentarios. El apoyo a los productores agrícolas ha causado grandes ineficiencias y distorsiones y se ha traducido en costos inaceptablemente elevados para la naturaleza, el clima, la nutrición, la salud y la

RESUMEN UNA OPORTUNIDAD DE VARIOS MILES DE MILLONES DE DÓLARES

Adaptar el apoyo a la agricultura para transformar los sistemas alimentarios

equidad. Para muchos países con recortes en los presupuestos públicos, esta ayuda no es sostenible. Por lo tanto, considerando el estado de las necesidades del medio ambiente y la salud humana, un paso fundamental hacia la transformación de los sistemas alimentarios es revisar y adaptar las políticas que configuran la producción agrícola, con el firme apoyo de los gobiernos de todo el mundo.



UNA OPORTUNIDAD DE VARIOS MILES DE MILLONES DE DÓLARES

Adaptar el apoyo a la agricultura para transformar los sistemas alimentarios

En muchos casos, los mecanismos de ayuda del sector público a la agricultura dificultan la transformación hacia sistemas alimentarios más saludables, sostenibles, equitativos y eficientes, por lo que nos alejan activamente del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los objetivos del Acuerdo de París. En el presente informe se defiende la necesidad imperiosa de adaptar el apoyo perjudicial a los productores agrícolas con miras a revertir esta situación, optimizando el uso de los escasos recursos públicos, fortaleciendo la recuperación económica de la pandemia de la COVID-19 y, en última instancia, impulsando una transformación de los sistemas alimentarios que pueda respaldar los compromisos mundiales en materia de desarrollo sostenible.

En el informe se ofrece a los encargados de formular las políticas una estimación actualizada de la ayuda a los productores agrícolas proporcionada en el pasado y en la actualidad en 88 países y las previsiones hasta 2030. Las tendencias que surgen del análisis son un claro llamamiento a la acción en los planos nacional, regional y mundial para eliminar gradualmente el apoyo que causa mayor distorsión y que resulta más perjudicial para el medio ambiente y desde el punto de vista social, como los incentivos de precios y las subvenciones asociadas, y para reorientar la ayuda hacia inversiones en bienes y servicios públicos para la agricultura, como I+D e infraestructura, y hacia subvenciones fiscales disociadas. En general, en el análisis se pone de relieve que, aunque es necesario eliminar o reducir el apoyo agrícola perjudicial, deberán emprenderse iniciativas de adaptación que incluyan medidas destinadas a reducir al mínimo las compensaciones entre políticas con objeto de garantizar un resultado general beneficioso.

En el informe se confirma que, si bien algunos países han comenzado a adaptar y reformar el apoyo a la agricultura, se necesitan reformas más amplias y profundas para la transformación de los sistemas alimentarios. En consecuencia, se brinda orientación (en seis pasos) sobre cómo los gobiernos pueden adaptar el apoyo a los productores agrícolas y las reformas que esto conllevará.

En el informe se propone una mayor colaboración y cooperación entre el gobierno, las instituciones de investigación, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado a fin de generar los datos necesarios para la elaboración y aplicación de estrategias de adaptación. Se observa que la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de septiembre de 2021 es una oportunidad histórica para generar una oleada de apoyo a la adaptación. Este impulso luego debe mantenerse firme en la 15.^a reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que se celebrará en octubre de 2021, y en la 26.^a Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que tendrá lugar en noviembre de 2021. Las decisiones y compromisos que se asuman en estos foros mundiales y en los próximos años respaldarán o dificultarán al menos 12 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.



El informe completo está disponible en
<https://doi.org/10.4060/cb6562en>