El apoyo al agro en el MERCOSUR: cuatro trayectorias de política agropecuaria

Giuliana Dellamaggiore – Emilce Terré

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay comparten bloque comercial y la condición de exportadores netos de granos, pero no la forma en que sus Estados se vinculan económicamente con el sector.

En el tramo final de los noventa, tanto Argentina como Brasil promediaban valores netos cercanos a cero[1] de apoyo al sector agropecuario. Veinticinco años después se ubicaron en extremos opuestos: en 2024 Brasil destinó al sector recursos equivalentes al 9% del valor de su producción agropecuaria, mientras que en Argentina las políticas públicas implicaron una transferencia neta *desde* el sector hacia el resto de la economía equivalente al 15%. Uruguay y Paraguay apoyaron al sector en todo el período analizado, con niveles promedio del 6% y el 3% de su producción agropecuaria.

El presente informe constituye la primera entrega de un análisis que tiene como objetivo examinar las políticas de apoyo al sector en los cuatro socios comerciales, a fin de determinar la magnitud de las transferencias que los Estados dirigen al sector, los instrumentos mediante los cuales se canalizan y explorar su relación con el desempeño productivo de cada país.

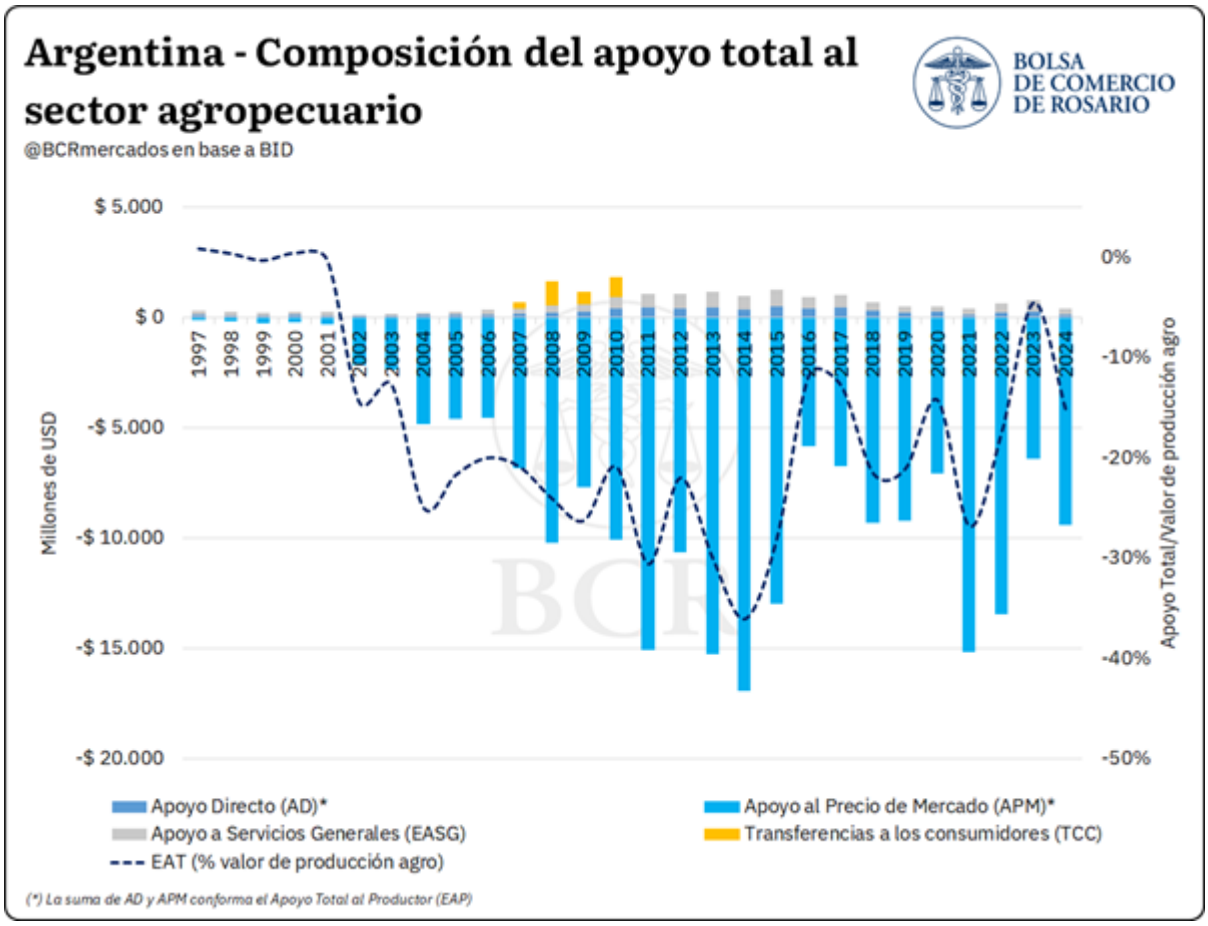
Esta entrega cuantifica y compara la composición del apoyo de los cuatro países a lo largo del tiempo a partir de la metodología de Estimaciones de Apoyo desarrollada por la OCDE y aplicada en América Latina por el BID a través de la iniciativa Agrimonitor[2]. Esta mide el valor monetario de las transferencias que cada política genera para el sector durante un año y ofrece así un denominador común para la comparación. Esas transferencias se transmiten a través de cuatro canales:

- **Apoyos a Precios de Mercado (APM)[3]**: transferencias generadas por la brecha entre el precio que recibe el productor en el mercado doméstico y el precio de referencia internacional.
- **Apoyos Directos (AD)**: pagos presupuestarios al productor asociados a la producción, al uso de insumos o a la inversión.
- **Apoyo a los Servicios Generales (EASG):** transferencias en investigación, sanidad, educación agropecuaria e infraestructura rural, cuyo beneficiario es el sector en su conjunto.
- **Transferencias a los consumidores (TCC):** pagos presupuestarios destinados a favorecer o proteger el consumo de alimentos.

Los dos primeros canales conforman el **Apoyo al Productor** (EAP) y los cuatro, el **Apoyo Total** (EAT), indicador que admite valores negativos cuando el conjunto de políticas deriva en una transferencia neta desde el sector agropecuario hacia el resto de la economía.

Argentina

Entre **1997 y 2001**, el apoyo total al sector agropecuario argentino promedió USD 40 millones anuales, equivalentes al 0,2% del valor de la producción agropecuaria (VPA). Los *apoyos directos* y las transferencias destinadas a *servicios generales* compensaban las detracciones asociadas a las distorsiones de precios.



El punto de inflexión se produjo en 2002, con la reintroducción de los Derechos de Exportación (DEX) y otras medidas orientadas a desacoplar los precios internos de los internacionales. En 2008 se sumaron restricciones cuantitativas a las exportaciones, mientras que entre 2007 y 2010 se implementaron subsidios al consumo y compensaciones a la industria molinera[4] (OECD, 2025). Como resultado, entre **2002 y 2015**, las políticas agropecuarias implicaron una transferencia neta *desde* el sector equivalente, en promedio, al 23,7% del VPA.

La detracción por precios alcanzó a todos los productos analizados[5] excepto carne de cerdo, huevos y frutas y hortalizas, promediando USD -8.800 millones. Los AD promediaron USD 267 millones anuales y mutaron de pagos a la producción, dominantes hasta 2006, a pagos por uso de insumos para formación de capital fijo[6]. Los servicios generales promediaron USD 385 millones anuales y se concentraron en el sistema de conocimiento e innovación, canalizado a través del INTA.

A partir de 2016, el esquema viró hacia una mayor apertura, disminuyendo la magnitud de las transferencias negativas. Sin embargo, desde 2018, el contexto cambiario y la posterior reintroducción de los DEX volvieron a profundizar las distorsiones de precios. Entre **2016 y 2024** la detracción se moderó casi ocho puntos respecto del período anterior, pero los AD y servicios generales sumados pasaron del 1,9% al 1,3% del VPA. El sostén de precios promedió USD −9.100 millones anuales, frente a USD 256 millones de apoyos directos y USD 395 millones de servicios generales, que mantuvieron su concentración en el sistema de conocimiento e innovación mientras la inspección y control a cargo del SENASA ganaba terreno a costa de la infraestructura rural.

Argentina - Estructura del apoyo al sector como % de la producción agropecuaria

@BCRmercados en base a BID

BOLSA DE COMERCIO DE ROSARIO

Período	Apoyo Total	Apoyo al productor		Servicios Generales	Transferencias a los consumidores
		Apoyos Directos	Apoyo a precios de mercado		
1997-2001	0,2%	0,5%	-1,2%	0,9%	0,0%
2002-2015	-23,7%	0,8%	-26,2%	1,1%	0,6%
2016-2024	-16,1%	0,5%	-17,4%	0,8%	0,0%

En todo el período 1997-2024, las distorsiones de precios explicaron la mayor parte de la detracción, acumulando USD 207.500 millones, frente a USD 6.500 millones de apoyos directos y USD 9.700 millones destinados a servicios generales.

Brasil

Entre **1995 y 1999**, el apoyo total brasileño promedió USD 33 millones anuales, equivalentes al −0,02% del valor de la producción. Este resultado reflejó una compensación entre los AD y los servicios generales, por unos USD 6.300 millones anuales, y una detracción de precios de magnitud similar, originada principalmente en el complejo azucarero. El *AD* estaba concentrado en la reestructuración de la deuda rural, y el gasto en *servicios generales* en reforma agraria y asentamientos e infraestructura rural.



La liberalización del sector azucarero invirtió el signo del sostén de precios y abrió una etapa de fuerte expansión del apoyo. Entre **2000 y 2012** el apoyo total se elevó a un promedio del 11% del VPA, concentrado en apoyos al productor. El *APM* se concentró en arroz, maíz y soja, mientras que el *AD* se repartió entre la reestructuración de la deuda y los subsidios de tasa de interés sobre crédito a la inversión (PRONAF). Las transferencias en *servicios generales* promediaron USD 2.400 millones y aparecieron las transferencias presupuestarias a consumidores.

Entre **2013 y 2020** el apoyo total se redujo a menos de la mitad respecto al período anterior, debido al retroceso del *APM*, que se volvió residual. Los *AD* pasaron a ser el principal canal, con un promedio de USD 3.400 millones anuales, concentrados en subsidios de tasa de interés e instrumentos de seguro, mientras la investigación y desarrollo ganaba participación dentro de transferencias en *servicios generales* que permanecieron casi constantes en dólares en relación con el período anterior.

En **2021-2024** la composición se revirtió y el sostén de precios volvió a ser el canal principal, con un promedio de USD 7.200 millones anuales concentrado en algodón, maíz, leche y arroz. En el apoyo directo se dio además un cambio de instrumento: el seguro agrícola (PROAGRO) cuadruplicó sus pagos respecto de 2019-2021 y desde 2023 constituye la mayor partida presupuestaria individual del apoyo brasileño.

Brasil - Estructura del apoyo al sector como % de la producción agropecuaria

BOLSA DE COMERCIO DE ROSARIO

@BCRmercados en base a BID

Período	Apoyo Total	Apoyo al productor		Servicios Generales	Transferencias a los consumidores
		Apoyos Directos	Apoyo a precios de mercado		
1995-1999	0,0%	7,9%	-15,1%	7,1%	0,0%
2000-2012	11,0%	4,1%	3,5%	2,8%	0,6%
2013-2020	4,5%	2,0%	0,4%	1,4%	0,7%
2021-2024	6,0%	1,6%	3,3%	0,7%	0,4%

En el acumulado del período 1995-2024, el apoyo total sumó USD 242.000 millones, y el canal dominante fue el presupuestario: los AD aportaron casi USD 100.000 millones, los servicios generales USD 72.500 millones, el APM USD 46.200 millones y las transferencias a los consumidores USD 23.500 millones.

En conjunto, el **apoyo directo** se canalizó a través del Sistema Nacional de Crédito Rural y del seguro de cosechas; desde fines de la década del 2000, la totalidad de ese apoyo está condicionada a criterios ambientales y prácticas agrícolas específicas (OECD, 2025).

Los **servicios generales** pasaron del 7,1% del VPA en 1995-1999 al 0,7% en 2021-2024. La caída relativa combina dos movimientos: medido en dólares corrientes, el gasto se redujo a la mitad, mientras el valor de la producción se quintuplicó.

Uruguay

Entre **2009-2013** el apoyo total uruguayo promedió el 5,1% del VPA, con más de la mitad canalizada hacia *servicios generales*. Una década más tarde, entre **2019 y 2023**, ese ratio se ubicó en 5,8% y los servicios generales habían cedido participación

dentro del total frente a los apoyos directos; el desplazamiento fue gradual y no obedeció a un repliegue del gasto en servicios generales, sino al crecimiento del AD.

El *APM* ocupó históricamente el 21% del apoyo total, y se concentró en productos destinados al mercado interno. A finales del período analizado, el apoyo vía precios promedió 1,3% del VPA (USD 87 millones anuales), de los cuales el pollo, la papa y la manzana concentraron el 75%, sostenidos por licencias y barreras sanitarias en frontera (Szephegyi *et al*., 2025).



Los *AD* promediaron USD 145 millones anuales en 2019-2023 y su instrumento principal fue la exoneración de aranceles y de la tasa consular a la importación de insumos. El segundo instrumento de la categoría fue el subsidio implícito en la renta que cobra el Instituto Nacional de Colonización a sus arrendatarios, y le siguen el Fondo de Fomento de la Granja, la trazabilidad ganadera obligatoria del SIRA y la bonificación de tarifa eléctrica (Szephegyi *et al*., 2025).

En los *servicios generales* —USD 185 millones anuales— la innovación y transferencia de conocimiento explicaron más de la mitad, seguidas de la inspección y control y de la infraestructura.

Uruguay - Estructura del apoyo al sector como % de la producción agropecuaria

BOLSA DE COMERCIO DE ROSARIO

@BCRmercados en base a BID

Período	Apoyo Total	Apoyo al productor		Servicios Generales	Transferencias a los consumidores
		Apoyos Directos	Apoyo a precios de mercado		
2009-2013	5,1%	1,4%	1,1%	2,6%	0,0%
2019-2023	5,8%	1,9%	1,3%	2,5%	0,0%

En el acumulado 2009-2023, Uruguay destinó USD 2.500 millones a servicios generales, USD 1.600 millones en apoyos directos y USD 1.100 millones a sostén de precios. El resultado es una política que actúa sobre los costos y las condiciones de producción antes que sobre los precios.

Paraguay

Paraguay es el único de los cuatro países que no registra apoyo vía distorsión de precios ni transferencias a consumidores. El apoyo paraguayo es íntegramente presupuestario y se reparte entre servicios generales (52%) y apoyos directos (48%).



Entre **2007 y 2008** el apoyo total promedió USD 90 millones anuales. El escenario cambió a partir de 2009: el apoyo se duplicó con creces respecto del bienio previo y alcanzó ese mismo año un máximo del 6% del VPA. La expansión se apoyó sobre todo en los *servicios generales*, que se cuadruplicaron como proporción del valor de producción.

Entre **2009 y 2016** los apoyos directos promediaron USD 140 millones anuales y descansaron sobre dos bloques: la formación de capital fijo, canalizada a través del Crédito Agrícola de Habilitación, el INDERT y el Fondo Ganadero, y los servicios en predio (Cresta *et al*., 2019).

Los *servicios generales* promediaron USD 136 millones anuales en el mismo período, con un rasgo distintivo: las transferencias en conocimiento e innovación se concentraron en la educación superior antes que en investigación. La inspección y control fue el único componente que creció de manera sostenida, del 7,2% en 2009 al 21,8% en 2016, impulsado por los programas de calidad e inocuidad (Cresta *et al*., 2019).

El rasgo que define a Paraguay es la disminución en el apoyo. Entre **2017 y 2022** el apoyo total se redujo a menos de la mitad del período anterior, y la contracción recayó con distinta intensidad sobre los dos canales: los apoyos directos cayeron a poco más de un cuarto de su nivel previo, hasta USD 40 millones anuales, mientras los servicios generales se redujeron casi a la mitad, hasta USD 80 millones.

Paraguay - Estructura del apoyo al sector como % de la producción agropecuaria

BOLSA DE COMERCIO DE ROSARIO

@BCRmercados en base a BID

Período	Apoyo Total	Apoyo al productor		Servicios Generales	Transferencias a los consumidores
		Apoyos Directos	Apoyo a precios de mercado		
2007-2008	2,1%	1,5%	0,0%	0,5%	0,0%
2009-2016	4,4%	2,2%	0,0%	2,1%	0,0%
2017-2022	1,7%	0,6%	0,0%	1,1%	0,0%

En el acumulado 2007-2022, Paraguay destinó al sector agropecuario USD 3.100 millones, repartidos entre USD 1.600 millones en servicios generales y USD 1.500 millones en apoyos directos.

Conclusión

Sobre una base común de comparación, entre 2020 y 2022 el apoyo total equivalió al 5,3% del VPA en Uruguay, al 4,1% en Brasil y al 1,6% en Paraguay, mientras que en Argentina implicó una detracción del 19,5%. En perspectiva internacional, el apoyo total promedió en ese período el 11% en las once economías emergentes relevadas por la OCDE y el 25% en sus países miembros (Szephegyi *et al.*, 2025).

Argentina es el único país con apoyo neto negativo y el de mayor incidencia de las distorsiones de precios: estas generaron una transferencia desde el sector de aproximadamente USD 13 por cada dólar canalizado mediante apoyos directos y servicios generales. Brasil presenta la trayectoria de mayor transformación en la composición de sus instrumentos, con el seguro agrícola como principal partida presupuestaria individual desde 2023. Uruguay exhibe la trayectoria más estable, con los servicios generales como principal canal, mientras que Paraguay mantiene un esquema de apoyo íntegramente presupuestario.

Esta composición resulta relevante a la luz de la evidencia del BID, que encuentra una asociación negativa entre la Productividad Total de los Factores[7] (PTF) y las políticas que generan distorsiones de precios, y una asociación positiva con las transferencias presupuestarias, tanto en forma de apoyos directos[8] como de servicios generales (Salazar *et al.*, 2025).

Los datos del USDA permiten contrastar esa configuración con el desempeño productivo. Entre 2000/01 y 2026/27, la producción de los principales cultivos[9] se multiplicó por 8 en Uruguay, por más de 3 en Brasil y Paraguay, y por 2 en Argentina. Adicionalmente, la participación argentina en la producción del bloque se redujo del 41% al 28%. La segunda entrega profundizará en estas trayectorias, examinando el marco de política sectorial de cada país.

Referencias bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo (2025), *Agrimonitor: base de datos de Estimados de Apoyo al Productor (PSE) para América Latina y el Caribe*, https://agrimonitor.iadb.org

Cresta, J. B., Muñoz, G., De Salvo, C. P., & Garcia, A. (2019). *Análisis de políticas agropecuarias en Paraguay: Cuantificación de los apoyos al sector agropecuario 2009-2016*. Perez, D. (Ed.). https://doi.org/10.18235/0001587

OECD (2025), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2025: Making the Most of the Trade and Environment Nexus in Agriculture, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a80ac398-en.

Salazar, L., Schling, M., De Salvo, C. P., Martel, P., Rondinone, G., Tadeo Ruesta, D. V., Perez Massard, R. G., Ortiz, M. C., Tellez-Lara, N., Nin Pratt, A., Piñeiro, V., Thomas, T. S., Robertson, R. D., Ortega Diaz, A., Guerrero, A., Laajaj, R., Gáfaro, M., Helfand, S. M., Lima Cavalcanti, F., ... Murguia, J. M. (2025). *Productividad agrícola en América Latina y el Caribe: qué sabemos y hacia dónde vamos*. https://doi.org/10.18235/0013802

Szephegyi, N., Ackermann, M. N., Cortelezzi, Á., Baraldo, J., Barboza, N., Laguna, H., Mila, F., Román, N., Pereyra, F., Muñoz, G., De Salvo, C. P., Rondinone, G., Tellez-Lara, N., & García Negro, Á. (2025). *Políticas agropecuarias en Uruguay*

2020-2023: análisis y cuantificación de los apoyos y su vinculación con las emisiones de GEI y la presión fiscal. https://doi.org/10.18235/0013591

[1] En el caso de Brasil, ese promedio no expresa un nivel sino una compensación entre valores que oscilaron entre −11% y +10% del valor de producción.

[2] La cobertura no es homogénea: las series alcanzan 1997-2024 en Argentina, 1995-2024 en Brasil, 2009-2023 en Uruguay y 2007-2022 en Paraguay, según la disponibilidad de datos en la base Agrimonitor del BID.

[3] No se trata de una erogación fiscal. Es una transferencia que ocurre como consecuencia de la aplicación de una política que desacopla los precios domésticos de los precios internacionales.

[4] Estas compensaciones, administradas por la ONCCA entre 2007 y 2010, corresponden a transferencias presupuestarias a los consumidores (TCC). Acumularon USD 2.800 millones y son los únicos cuatro años en que Argentina registró esa partida. Aunque acotado en el tiempo, el monto sumó más del 40% del total destinado a apoyo directo al productor en casi tres décadas.

[5] Trigo, maíz, soja, girasol, frutas y hortalizas, leche, huevos, carne bovina, carne de cerdo, aves, otros.

[6] En ambos casos el instrumento principal fue el Fondo Especial del Tabaco, al que desde 2010 se sumó el régimen de Emergencia Agropecuaria de la Ley 26.509.

[7] Indicador económico que mide la eficiencia conjunta con la que se utilizan todos los insumos (tierra, trabajo, capital) en el proceso productivo.

[8] La investigación destaca apoyos directos focalizados, no distorsionantes y basados en el mercado, que permitan abordar fallas de mercado inmediatas (restricciones de liquidez inducidas por el clima o brechas de información).

[9] Soja, maíz, trigo, girasol, sorgo, maní, colza y algodón.