



Economía

# Nuevas leyes, nuevos programas, mismos perdedores

Agustín Tejeda R., Economista Jefe de la Fundación INAI

Casi un año y medio después del vencimiento de la legislación anterior y tras encendidos debates entre demócratas y republicanos, el Congreso norteamericano aprobó la nueva Ley Agrícola (Farm Bill), que regulará los millonarios subsidios que recibirán los agricultores de ese país entre 2014 y 2018. La Agricultural Act of 2014 contará con un presupuesto de 488.600 millones de dólares para el total del próximo lustro.

Los programas de subsidios para el agro estadounidense fueron introducidos en respuesta a los efectos causados por la "Gran Depresión" de los años 30. Aquel contexto de recesión económica llevó al Congreso a aprobar, bajo los lineamientos del "New Deal" de Franklin Roosevelt, el Acta Agrícola de 1933. Con ésta se crearon diversos mecanismos de apoyo a los agricultores, como programas de sostenimiento de los precios y pagos directos.

Desde los inicios de la Farm Bill, cada cinco años el Legislativo norteamericano aprueba una nueva ley con la intención de actualizar los programas de ayudas al contexto vigente en ese momento. En el caso de que la legislación vigente expire sin ser reemplazada, se vuelve a la situación dada por las leyes de 1938 y 1949, consideradas las leyes federales permanentes en materia agrícola. A través de estas actualizaciones, se fueron incorporando con los años nuevos objetivos y programas.

En el actual proceso de reforma las posiciones estuvieron muy divididas, lo que dificultó enormemente su aprobación. Mientras la bancada republicana clamaba por recortes presupuestarios que contribuyeran a reducir el déficit federal; los demócratas, con el presidente Obama a la cabeza, intentaban resistir los embates que buscaban cortes profundos en los fondos de ciertos programas claves. La puja culminó con una reducción del déficit de sólo 16.500 millones de dólares para los siguientes 10 años.

## Comparación proyecciones a 10 años programas FB 2008 y FB 2014

Programa	Farm Bill 2008	Farm Bill 2014	diferencia
Subsidios a cultivos	58.765	44.458	-14.307
Conservación	61.567	57.600	-3.967
Seguros Agrícolas	84.105	89.827	5.722
Nutrición	764.432	756.433	-7.999
Otros	4.036	8.084	4.048
<b>Total</b>	<b>972.905</b>	<b>956.402</b>	<b>-16.503</b>

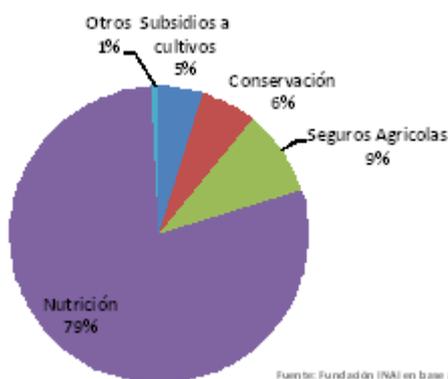
*Cifras expresadas en millones de dólares*

Los cupones de alimentos



El capítulo que generó mayores fricciones fue el referido a la asistencia nutricional. Este contiene el programa de cupones alimentarios (hoy denominados SNAP), que otorga subsidios para el consumo de alimentos a la población que se encuentra bajo la línea de pobreza. A pesar de las pretensiones republicanas, con un recorte de 8.000 millones de dólares, los food stamps continuarán concentrando la mayor parte del presupuesto de la ley. Se proyectan gastos bajo este título de aproximadamente 75.600 millones de dólares anuales.

Este programa es crucial a la hora de comprender los apoyos que posee la Farm Bill en el Congreso norteamericano. Surgidos en la década del 70, los food stamps fueron cobrando importancia, hasta representar cerca del 80% del presupuesto total de la ley. A partir de 2008, debido a la crisis económica, aumentó considerablemente el número de beneficiarios y con ellos el monto total destinado al programa. En 2013 más de 47 millones de estadounidenses recibieron en promedio 167 dólares mensuales.

**Farm Bill 2014 - Distribución del presupuesto**

Fuente: Fundación INAI en base a CBO y CRS.

Por lo tanto, a la presión del gran número de legisladores de zonas rurales y la influencia del denominado "lobby agrícola", preocupados por los programas de subsidios a los cultivos, se le suma el componente "urbano", aquellos legisladores interesados en la continuidad de los programas de ayuda alimentaria interna. De esta manera, la naturaleza "ómnibus" de la Farm Bill (involucra programas relacionados con subsidios agrícolas, asistencia alimentaria, comercio agrícola, marketing, desarrollo rural, conservación de los recursos, energías renovables, e investigación, entre otras) crea una amplia coalición de apoyo entre intereses a veces conflictivos en torno a ciertas políticas que, individualmente, podrían no sobrevivir al proceso legislativo.

#### Los subsidios al productor

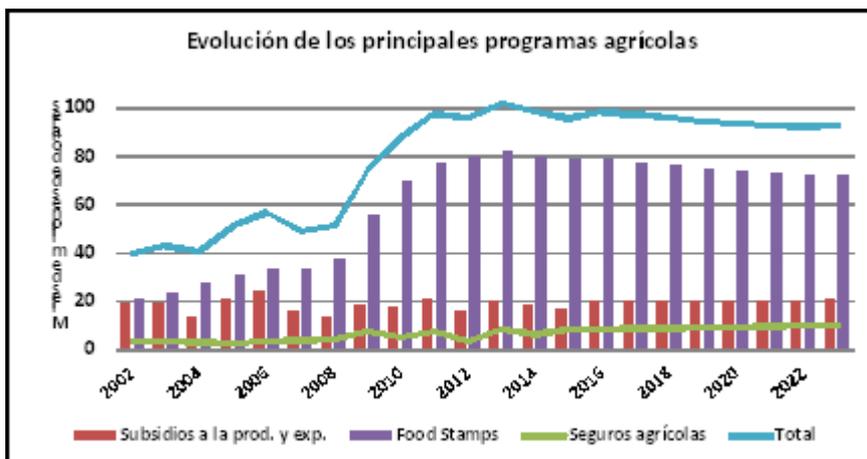
La ley mantiene la cuestionada estructura de subsidios a las commodities agrícolas y las ayudas otorgadas a los productores podrían ser, incluso, más dañinas para el comercio mundial. Particularmente, se eliminarán gran parte de los programas actuales, como los pagos directos, los pagos contracíclicos, y el ACRE; y se los reemplazará por nuevos programas que le permitirán al productor un mejor manejo de los riesgos inherentes a su actividad.

Estos cambios obedecen a dos objetivos puntuales. Por un lado, acallar las críticas de una opinión pública que se opone a que los agricultores reciban pagos por el mero hecho de serlo, sin exigirles producción a cambio. Por el otro, terminar de dar forma a una fuerte red de seguridad que incentiva al agricultor a aumentar su producción, al cubrirlo de pérdidas en

sus ingresos no sólo por las variaciones de los precios de mercado de sus productos, sino también por variaciones en los rendimientos de las cosechas.

En adelante, los productores podrán optar entre dos programas: el Agriculture Risk Coverage (ARC), que los protegerá siempre que su renta caiga por debajo de una renta promedio garantizada; y el Price Loss Coverage (PLC), que les asegurará un precio mínimo, activando pagos siempre que el precio de mercado del respectivo cultivo sea inferior a un precio de referencia establecido en la ley. Estos últimos serán un 40% superiores a los precios meta de la Farm Bill 2008, lo que aumenta considerablemente la probabilidad de que el agricultor reciba el subsidio.

Ambos serán complementados con un fortalecimiento de los programas de seguros agrícolas, que contarán con un presupuesto estimado de 42 mil millones de dólares. Este punto marca un gran cambio respecto de la ley anterior. Por primera vez, los desembolsos a través de estos programas duplicarán los montos concedidos bajo los programas de commodities. Con esta herramienta, el gobierno subsidia entre el 60 y 70% de la prima que debe pagar el agricultor al contratar seguros multi-riesgo, que lo protejan de pérdidas causadas por sequías, inundaciones, granizo, vientos, heladas, insectos y enfermedades. Es el programa con mayor cobertura de productos y regiones, asegurando más del 80% de la producción norteamericana.



#### Consecuencias para el comercio internacional

Estas modificaciones, deben llamar la atención de Argentina y el resto de países exportadores de productos agrícolas. Estados Unidos reemplazará pagos directos desacoplados, que poseen menores efectos distorsivos sobre el comercio internacional, por ayudas vinculadas a los niveles de producción y precios corrientes, que influyen en las decisiones del productor incentivándolo a producir más.

En un escenario de caída de los precios internacionales o disminución de los rendimientos por eventos climáticos adversos, Estados Unidos podría incluso incumplir con los límites impuestos por la OMC para el otorgamiento de subsidios distorsivos (Caja Ámbar). La situación sería aún peor en el caso de aprobarse las reducciones a estos límites previstas en las negociaciones de la Ronda Doha. Según su última notificación, el total de la ayuda interna distorsiva para el comercio de Estados Unidos fue de 14,37 mil millones de dólares en 2011, cuando el nuevo techo sería de 14,5 mil



millones. Para el maíz, si el precio durante 2014 cae por debajo de los 171 dólares por tonelada los pagos bajo el ARC podrían duplicar los otorgados el año pasado en pagos directos (Rogers, 2014).

Aún en un escenario de precios altos, en donde los gatillos de sostenimiento de precios no se activen, el gobierno estadounidense podría conceder ayudas si los rendimientos de los cultivos son lo suficientemente bajos como para que la renta de los agricultores caiga por debajo de los niveles referenciados en la ley.

No obstante, a la hora de evaluar los efectos dañinos para el comercio internacional, más importantes que los desembolsos que efectivamente se realicen en concepto de subsidios agrícolas resultan los incentivos al aumento de producción que se generan. Debido a que en el mundo real existe cierto grado de incertidumbre y los productores son aversos al riesgo; esta ley, al cubrirlos de las variaciones en sus ingresos por cambios en los precios y los rendimientos, los incentiva a producir cantidades superiores a las que hubieran producido de no mediar la misma. De acuerdo a análisis econométricos, los efectos relacionados con el riesgo son significativos e incluso superiores a los de mercado, que ocurren cuando las ayudas cambian los precios relativos de los productos e insumos a los cuales responde el agricultor (Antón, 2001).

Dado que Estados Unidos es uno de los principales productores y exportadores de productos agrícolas del mundo, la sobre-oferta provocará cambios significativos en el volumen y la dirección del comercio mundial, así como un descenso - o un menor aumento del que tendría lugar sin estos programas- de los precios internacionales de las commodities agrícolas.

La nueva ley agravará, por tanto, sus efectos nocivos en los países en desarrollo que originan productos básicos. Sus agricultores deben competir en desigualdad de condiciones con los de países que subsidian su producción como EE.UU. y la UE. No sólo no pueden acceder a los mercados subvencionados, sino que, además, no pueden competir con los productos de estos en terceros mercados (FAO, 1999, CEPAL, 2003). Los descensos en los precios internacionales algunas veces tornan inviable la producción, afectando sobre todo a aquellos países en donde la gran mayoría de los pobres son campesinos. Países con condiciones naturales para la producción y exportación de productos agrícolas hoy se han convertido en importadores netos de alimentos.

#### Negociaciones Internacionales

Nuevamente las posibles consecuencias comerciales de la ley no han formado parte del proceso de elaboración de la misma. La Farm Bill 2014 erosiona las bases de credibilidad de la OMC para mantener un orden de comercio justo y equitativo, al demostrar la indiferencia con la que actúan los hacedores de política estadounidenses frente a la posibilidad de ser objeto de nuevas demandas en el Órgano de Solución de Diferencias.

Es importante resaltar, también, el nuevo revés que esta ley significa para las negociaciones comerciales multilaterales. La actual Ronda de Doha presenta a los subsidios al agro como pilar fundamental en las conversaciones sobre la agricultura. La reducción de estas ayudas es considerada trascendental para llegar a un acuerdo mundial que permita avanzar en la liberalización del comercio y acotar la brecha existente entre países desarrollados y en desarrollo.

El Congreso estadounidense, al aprobar esta nueva Farm Bill, avanza en una dirección contraria a la oferta que realizaron sus propios negociadores, para reducir los límites permitidos para el otorgamiento de subsidios dañinos para el comercio.

#### Reforma de la Política Agrícola Común de la Unión Europea





En diciembre pasado, con el acuerdo alcanzado entre el Consejo y el Parlamento Europeos, se aprobó la nueva política agrícola comunitaria, que estará en vigor entre 2014 y 2020 con un presupuesto de 408 mil millones de euros. El principal objetivo de la reforma fue construir una PAC mejor orientada, que retribuya a los agricultores por los servicios que brindan al cuidado del medio ambiente a través de una nueva arquitectura de pagos directos, con una distribución equitativa de la ayuda entre los productores de la Unión y una política de desarrollo rural más eficaz.

El elemento más importante de la reforma es la introducción del denominado "pago verde". De ahora en más, el 30% de los subsidios directos al productor se abonará sólo si se observan en la granja una serie de prácticas favorables al clima y el medio ambiente, particularmente: cultivar al menos tres cultivos diferentes, mantener un área mínima de pastos permanentes y preservar áreas y características del paisaje de especial interés ecológico.

Al igual que en el caso estadounidense, preocupa que con la nueva política se permitirá a los Estados Miembros conceder una porción más importante de los subsidios en la forma de ayuda asociada, es decir, dependiente de los niveles de producción. Esto representa un retroceso en las reformas que venía llevando adelante la UE, e implicará el reemplazo de ayudas enmarcadas dentro de la Caja Verde del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC (no dañinas o en grado mínimo) por ayudas de Caja Ámbar, que poseen significativos efectos de distorsión del comercio. En algunos casos los países podrían vincular a la producción hasta el 15% de los subsidios otorgados en el pasado. Incluso existiría la posibilidad de aumentar este porcentaje, previa autorización de la Comisión.

#### Comentarios Finales

Con un contexto favorable para una reforma que acerque a sus productores a las señales de mercado, Estados Unidos y la Unión Europea demostraron la fortaleza de sus respectivas políticas agrícolas. El escenario de altos precios internacionales y la necesidad de reducir el déficit fiscal para encontrar una salida a la crisis económica no fueron lo suficientemente fuertes como para contrarrestar los poderosos intereses que sustentan ambas leyes. Los nuevos paquetes de ayudas serán, incluso, más perjudiciales para los países en desarrollo exportadores de alimentos, al implicar un preocupante retroceso hacia programas más distorsivos para el mercado internacional. Quienes todavía conservaban la esperanza de que los países desarrollados dismantelaran unilateralmente sus ayudas deberán comprender que los subsidios agrícolas están para quedarse. Al menos, por varios años más.

