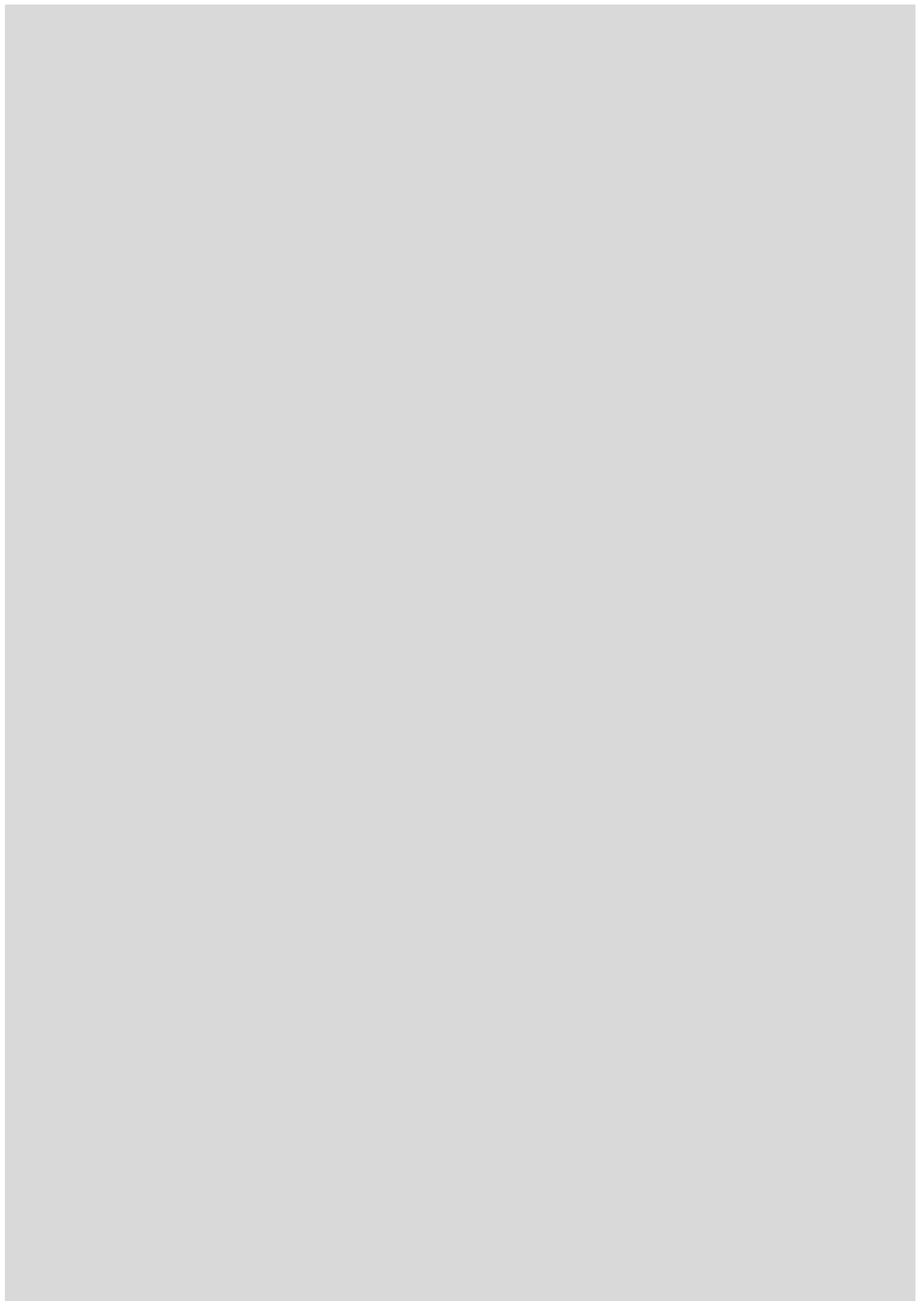


Sección tercera:

***Tópicos de Economía
Internacional***



Los mecanismos de subsidio al sector agrícola en los países de la OECD

Puntos salientes:

- ▶ Las políticas agrícolas de los países de la OECD, que en un comienzo se basaban principalmente en los precios sostén y las barreras a la importación, con el tiempo fueron incorporando nuevos y variados instrumentos. De este modo, estas políticas se transformaron en un complejo conjunto de medidas que persiguen diversos objetivos como proteger al agro de la competencia externa, impulsar su desarrollo, promover la exportación y alcanzar objetivos extra-económicos, como el cuidado del ambiente y el mantenimiento de la vida rural -lo que la UE denomina "multifuncionalidad".
- ▶ La ayuda total que recibe el agro de la OECD alcanza en 1998 la suma de 362 mil millones de dólares, un 11% superior a la existente diez años atrás. Situación similar se verifica en la Unión Europea, que pasó de 113 mil a 142 mil, y en EE.UU., que aumentó de 88 mil a 97 mil. Estos montos representan un 1,4% del PBI de las economías desarrolladas, que equivale a las dos terceras partes de lo que el sector aporta al producto; situación que no ha cambiado en los últimos diez años.
- ▶ Las medidas que benefician de manera directa al productor -precios administrados, compras estatales, barreras a la importación, subsidios a la exportación y los pagos directos- constituyen el 80% del apoyo, mientras las medidas generales -obras de infraestructura, instrumentos de promoción y comercialización y el costo de mantenimiento y gestión de los almacenes públicos- representan el 20% restante.
- ▶ Los agricultores de los países desarrollados percibieron en 1998, en promedio, un ingreso un 60% superior al que resultaría de una situación sin protección. Los EE.UU. han mejorado de manera artificial el ingreso de sus productores menos que el promedio de los países desarrollados, salvo en el sector lácteos, que se beneficia de importantes subsidios a las exportaciones. En el otro extremo se ubican los agricultores de Japón, con ingresos varias veces superiores a una situación sin protección ni subsidios. Aquí sobresale el caso de los productores de trigo -630% de ingreso extra- y los de arroz -520% más de ingreso-. En la UE, los más beneficiados son los rubros de carne vacuna -160%-, lácteos -130%- y trigo -130%-, sectores con la mayor parte de la ayuda presupuestaria y con distintas barreras al comercio.
- ▶ Respecto al monto de los subsidios, las perspectivas son inciertas, y básicamente por dos motivos. Primero, como una parte importante de esta ayuda guarda una relación directa con la diferencia entre el precio internacional y el precio sostén interno, es poco probable que disminuya mientras se mantengan deprimidos los precios internacionales de los commodities agrícolas. Segundo, la Unión Europea -la economía que más subsidia a su agro- no parece mostrar intenciones de reducir el monto de la ayuda, al menos en el corto plazo.

Desde la creación del GATT en 1947, las políticas comerciales de los principales países se fueron desarrollando dentro de los límites que marcaba el sistema multilateral, tal como se lo concibió en un principio y como lo fueron ampliando y profundizando las sucesivas rondas de negociaciones. Sin embargo, el sector agrícola fue un privilegiado al momento de la definición de estas reglas: a diferencia de lo que sucedía con otros sectores, el GATT no limitaba la aplicación de restricciones cuantitativas, subsidios a las exportaciones, medidas de ayuda interna y el empleo de las restricciones sanitarias y fitosanitarias como barreras no arancelarias, estas últimas muchas veces aplicadas sin un adecuado fundamento científico.

Este tratamiento diferenciado tenía -y tiene- distintos argumentos y motivaciones. El más significativo es el vinculado con la autosuficiencia o seguridad alimentaria, la cual ha sido un objetivo que de manera histórica han seguido gobiernos de diferentes regiones, tanto por su

importancia básica en el bienestar de los gobernados como por el temor a situaciones de escasez motivadas por fenómenos naturales -sequías, inundaciones, heladas- y/o eventuales conflictos bélicos efectivos o latentes. Otros fundamentos se basan en las consideraciones más diversas. Unas son sociales y políticas: el apoyo a regiones menos desarrolladas de carácter agrícola, el peso del agro en la economía y en el nivel de empleo, la tradición del sector rural. Otras sanitarias: la calidad de vida de la población depende en buena medida de la calidad de los alimentos que consume y de evitar enfermedades que estos pueden transmitir. Algunas apuntan a objetivos demográficos, como evitar la despoblación del campo para mantener la vida rural *per se* y para limitar la migración hacia las ciudades, con sus consecuencias sobre el desempleo urbano y el déficit habitacional. Y más recientes, se ubican los argumentos de carácter ecológico: el agro contribuye al cuidado de la biodiversidad y a la preservación del paisaje rural.

Este trato especial que recibió el agro encuentra, en cierto sentido, un punto de quiebre en la Ronda Uruguay (1986/94): el comercio agrícola pasó a estar sujeto a normas comunes que limitan -aunque sea parcialmente- la discrecionalidad de las políticas públicas, eliminando parte de las restricciones cuantitativas a las importaciones, reduciendo aranceles, subsidios a las exportaciones y otras ayudas internas y fijando un marco para la aplicación de las normas sanitarias y fitosanitarias. Aun cuando los acuerdos alcanzados no implican resultados cuantitativos importantes, lo relevante es el impacto de tipo cualitativo que significa su incorporación a las reglas multilaterales y la posibilidad de seguir negociando, en un futuro, en torno a una mayor liberalización (Stancanelli, 1998).

La cuestión agrícola es uno de los temas de mayor relevancia en las discusiones previas a la nueva ronda de negociaciones de la OMC, cuyo lanzamiento está previsto para comienzos del año que viene. Ahí posiblemente se discuta, entre otros temas, una profundización de las reformas aprobadas en la Ronda Uruguay, tanto en lo que hace al acceso a los mercados y a los subsidios a las exportaciones, como a las medidas de apoyo interno. Esto es, se tratarán de manera conjunta instrumentos que hacen al comercio exterior del sector agropecuario con otros que se refieren a su producción interna, debido a que las políticas agrícolas locales han tenido un importante elemento de apoyo en las medidas de protección de los mercados y de promoción de las ventas externas.

De manera esquemática, en estas negociaciones se pueden identificar dos grupos de países que son importantes productores y consumidores de agroalimentos: por un lado, están aquellos con ciertas ventajas comparativas, como los del Grupo Cairns y los Estados Unidos; y por el otro, se encuentran los que mantienen su producción gracias a subsidios y diversas medidas de protección, como la Unión Europea y Japón (CEI, 1999 a). Sin embargo, más allá de la orientación general de sus políticas agropecuarias, algo que comparten diversos países desarrollados es la magnitud de la ayuda que otorgan a sus productores agrícolas.

El objetivo de esta nota es repasar de manera sucinta las políticas agrícolas de los países de la OECD, en especial las de Estados Unidos, Unión Europea y Japón. Con este propósito, en primer lugar se presenta su participación en el comercio mundial de alimentos y la importancia del agro en las economías de sus países. Luego se describen los mecanismos que asumen estas políticas, ya estén relacionados con la regulación del mercado interno o con el control del comercio exterior, para concluir con una reseña de los diferentes criterios para medir el costo de estas políticas.

El agro en la OECD

Antes de repasar las políticas agrícolas, es conveniente evaluar el papel que tiene el agro en las economías de los países desarrollados, para marcar la dimensión del sector. De la lectura de las cifras del cuadro siguiente, se concluye que el agro no tiene un lugar muy importante en los países de la OECD, tanto si se lo mira a través de su participación en el PBI -2,1%-, en el total del empleo -8,2%- como en el gasto en alimentos en el total del consumo -11,4%-, situación que se repite cuando se consideran las tres principales economías desarrolladas, en las cuales también ha disminuido la importancia de los alimentos en el comercio exterior. Asimismo, también se nota cómo esta participación ha venido disminuyendo en los últimos veinte años, baja que es más pronunciada en la Unión Europea (UE) y Japón, en particular si se observa la proporción de mano de obra en el total de trabajadores.

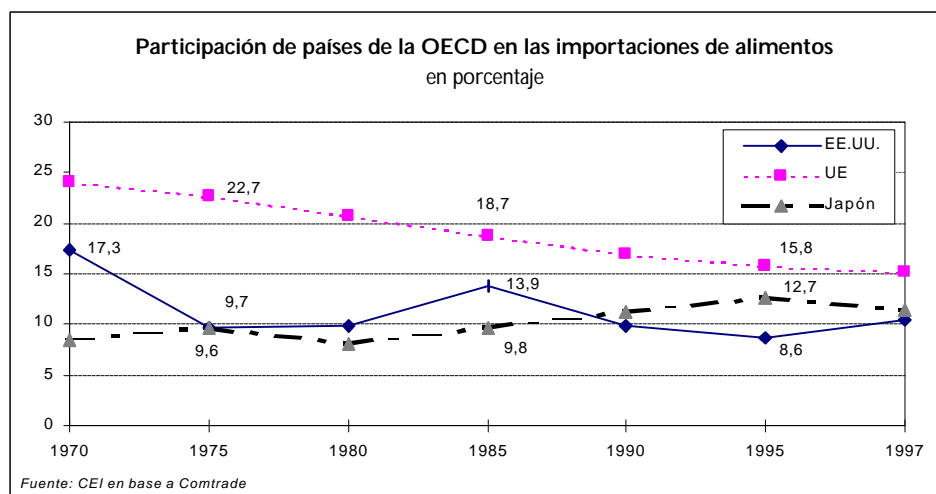
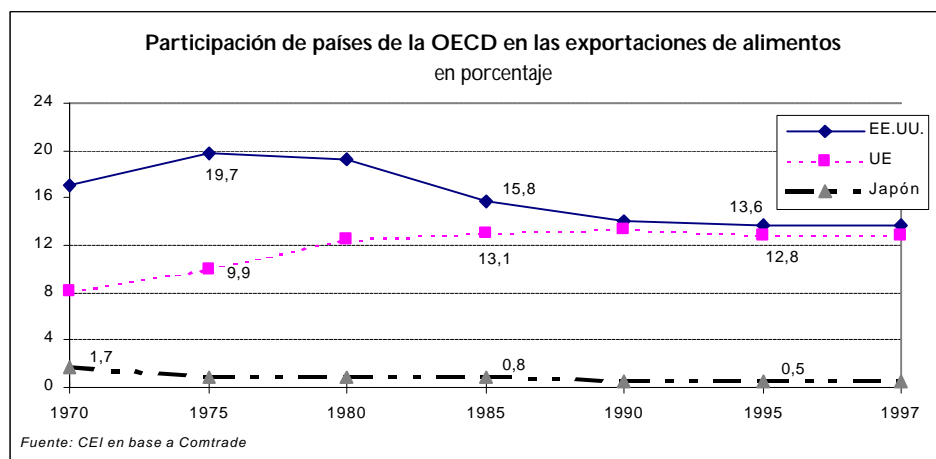
Indicadores globales del agro en países de la OECD

	1980/82	1997
EE.UU.		
% del PBI	2,8	1,7
% del empleo	3,5	2,7
alimentos en exportaciones totales	18,2	9,1
alimentos en importaciones totales	8,2	5,0
alimentos en el gasto en consumo	11,1	7,6
UE		
% del PBI	3,6	1,6
% del empleo	9,3	5,0
alimentos en exportaciones totales	8,1	6,8
alimentos en importaciones totales	11,6	8,6
alimentos en el gasto en consumo	23,9	17,5
Japón		
% del PBI	2,5	1,9
% del empleo	10,0	5,3
alimentos en exportaciones totales	1,3	0,5
alimentos en importaciones totales	12,0	14,7
alimentos en el gasto en consumo	22,5	n.d.

Fuente: CEI en base a OECD (1996 y 1999), EC (1998) y Comtrade

A su vez, los países desarrollados constituyen actores de suma importancia en el comercio mundial de alimentos. Por ejemplo, las tres principales economías del mundo representan en la actualidad el 27% de todas las exportaciones de alimentos y el 37% de las importaciones¹. Sin embargo, si se analiza cómo ha evolucionado esta participación en los últimos 30 años, se aprecia que en las exportaciones han mantenido una participación similar -alrededor del 27%-, pero con diferencias si se toma cada socio por separado: por un lado, EE.UU. redujo su papel -del 17% al 13%- y Japón presentó una leve disminución -del 1,7% al 0,5%-, mientras por el otro la Unión Europea incrementó en un 50% su participación -del 8% al 13%-. Respecto de las importaciones, EE.UU. y la UE han disminuido su rol -del 17% al 10% y del

24% al 15%-, mientras Japón lo aumentó apenas -del 9% al 11%-, con lo cual las tres economías han reducido su papel en las compras mundiales, pasando del 50% al 37%.



Estos cambios en la participación en el comercio, tanto por la disminución en las compras como por el incremento en las ventas, tiene como un factor explicativo significativo a las políticas agrícolas que favorecieron el aumento en la producción, protegieron al sector de la competencia externa y promovieron las ventas de diversos rubros, en especial de aquellos con grupos de presión más influyentes y activos. Los ejemplos más claros son los cereales y la carne en la UE, los lácteos en EE.UU. y el arroz en Japón.

Principales mecanismos de apoyo al agro

Las políticas agrícolas de los países de la OECD, que en un comienzo se basaban principalmente en los precios sostén y las barreras a la importación, con el tiempo fueron incorporando nuevos y cada vez más "creativos" mecanismos e instrumentos. De este modo, estas políticas se transformaron en un complejo conjunto de medidas de diverso tinte que

pretenden proteger al agro de la competencia externa, ayudar a su desarrollo, promover las exportaciones agrícolas y alcanzar objetivos extra-económicos, como el cuidado del ambiente y el mantenimiento de la vida rural, que en la UE se los engloba en la llamada multifuncionalidad.

En la actualidad, las medidas más importantes se pueden agrupar en dos grandes categorías: medidas de apoyo directo al productor y medidas de carácter general. Dentro de las primeras se incluyen: i) aquellas que, creando una brecha entre el precio local y el internacional, apuntan a mantener los precios internos -precios administrados, compras estatales, barreras a la importación, subsidios a la exportación-; y ii) los pagos directos, ya sea relacionados con el volumen producido o los insumos utilizados. Las medidas generales comprenden, entre otras, a las obras de infraestructura, las medidas de promoción y comercialización y el costo de mantenimiento y gestión de los almacenes públicos.

El **sostén de los precios internos** se revela como el principal mecanismo utilizado por los países desarrollados. Para aislar los precios internos de los internacionales, emplean principalmente los precios administrados, las compras estatales, las barreras a la importación -aranceles, cuotas arancelarias- y subsidios a la exportación. Por ejemplo, y considerando los productos e instrumentos más relevantes, en EE.UU.: i) los *granos* cuentan con precios mínimos y subsidios a la exportación; ii) el *azúcar* cuenta con cuotas arancelarias; iii) los *lácteos* se benefician con precios administrados, compras estatales, aranceles, cuotas de importación y subsidios a la exportación; y iv) las *carnes* tienen cuotas -vaca- y subsidios a las exportaciones -cerdo, aves-.

En la UE², i) los *cereales* tienen precios administrados y subsidios a la exportación; ii) la producción de *carne* es apoyada a través de precios administrados, compras públicas, cupos a la importación y subsidios a las exportaciones; y iii) los *lácteos* y el *azúcar* se benefician de precios administrados, cupos de producción, aranceles, cuotas arancelarias y subsidios para las ventas externas. Por último, en Japón: i) el *arroz* cuenta con precio administrado, compras estatales, aranceles -que reemplazaron este año a las restricciones cuantitativas- y compromisos de acceso mínimo -a través de importaciones de una agencia estatal-; ii) los *cereales* tienen precios regulados y compras del gobierno; iii) los *lácteos* presentan precios mínimos, límites cuantitativos a la producción y cuotas arancelarias.

Los **subsidios a las exportaciones** -"restituciones" o "devoluciones", en el particular lenguaje de las políticas agrícolas- se calculan como la diferencia entre el precio interno y un precio internacional promedio. Por lo tanto, el monto del subsidio depende de las medidas de política que influyen sobre el precio interno y de la situación de los mercados mundiales, que ha llevado a subsidios muy elevados en épocas de precios internacionales bajos y a subsidios nulos, y hasta impuestos a la exportación en algún caso, ante precios internacionales muy altos. Esto último se verificó en el caso de las exportaciones de trigo de la UE durante parte de 1996 y 1997.

La UE es la economía que más emplea estos subsidios, con el 84% del monto que se ha utilizado en estas ayudas durante 1996, seguida de lejos por Sudáfrica, Suiza y los Estados Unidos (ver gráfico). De los países que pusieron en práctica reformas en este campo, se destaca el caso sudafricano, que en 1997 finalizó con su programa de subsidios (Leetmaa and Ackerman, 1998). Al mismo tiempo, el Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay permite que

aquellos montos no utilizados en un año puedan transferirse al próximo, política que ha seguido a menudo la UE, en particular para la carne vacuna. Los principales ejemplos de productos con importantes ayudas a las exportaciones son las carnes, lácteos y granos en la UE y los lácteos en EE.UU.



Las tres principales economías desarrolladas ayudan con **pagos directos a su producción**. A continuación se presentan algunos ejemplos ordenados de acuerdo a su grado de vinculación creciente con el nivel de producción actual, desde las de EE.UU., muy poco relacionadas, hasta las de Japón, vinculadas plenamente:

i) en los EE.UU., el *Production Flexibility Contract* (PFC) es el principal instrumento de política para los cultivos, que fue puesto en práctica por la reforma de 1996. El PFC brinda una ayuda decreciente con el tiempo y se basa en la superficie utilizada históricamente, esto es, no vinculada con la actual.

ii) las ayudas directas de la UE también están fundadas en parámetros históricos, pero se requiere mantener el mismo tipo de producción para recibir el subsidio. Los más importantes son los pagos compensatorios por las mermas en los ingresos derivadas de la reducción de los precios mínimos. Además, en el caso de los *cultivos*, estos pagos pasaron a estar sujetos al retiro de tierras de la producción -régimen de *set aside*- y con un límite a nivel regional para la superficie beneficiada por estos pagos. En relación al *ganado vacuno*, el pago de las primas compensatorias está condicionado a que no se sobrepase una cierta densidad de cabezas de ganado por hectárea, con primas suplementarias por menores niveles de densidad. Además, se fijó un límite máximo a la cantidad de animales que pueden incluirse en el beneficio de esta prima. De este modo, se buscó incentivar un método de producción más extensivo.

iii) una ayuda vinculada a la producción actual, es la que brinda Japón a la producción de arroz, que se otorga cuando el precio interno disminuye por debajo del precio promedio de los últimos tres años, como una manera de compensar a los agricultores por la pérdida de ingreso debido a los bajos precios.

Por su parte, los **subsidios para la adquisición de insumos variables** -fertilizantes, agroquímicos, agua para riego-, asumen la forma de pagos directos, exenciones de impuestos y precios inferiores a los del mercado. Al modificar los precios relativos de estos insumos,

inducen una sobreutilización de algunos de ellos, que en el caso de fertilizantes, herbicidas, pesticidas y agua, tienen consecuencias negativas sobre el medio ambiente, como ser contaminación de suelos, ríos y napas subterráneas, salinización de suelos y agotamiento de acuíferos, con perjuicios ulteriores sobre las poblaciones vecinas y la propia producción agrícola. Es por ello que varios países de la OECD han reducido -aunque en forma leve- los subsidios a los agroquímicos y han comenzado a revisar su política en relación al uso de agua para riego.

Por último, a los tradicionales objetivos de la política agrícola se ha sumado un nuevo grupo de propósitos, como preservar el paisaje rural, proteger el medio ambiente, conservar la tradición de la vida rural, reducir la pobreza en el campo y permitir la continuidad de las pequeñas y medianas explotaciones familiares, intenciones englobadas dentro la ahora denominada "multifuncionalidad". Aquí se incluyen los **pagos por protección ambiental y desarrollo rural**.

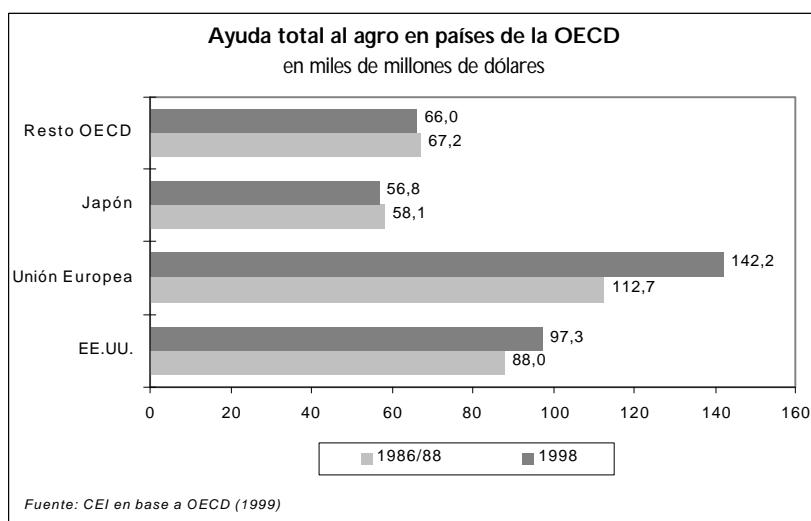
Con la intención de reducir los perjuicios ambientales de la actividad agropecuaria, los países desarrollados han puesto en práctica medidas focalizadas que buscan reducir la erosión del suelo, mejorar la calidad del agua, mantener el paisaje rural y preservar el hábitat de especies animales y vegetales. Estas medidas consisten en pagos directos por hectárea -en el caso de cultivos- o por cabeza de ganado, y la menos de las veces el monto del pago está relacionado con la magnitud del beneficio ambiental generado (OECD, 1998, p.37). Últimamente están siendo impulsadas por las principales economías, como la UE, EE.UU. y Japón.

También se otorgan ayudas para el ajuste estructural del agro y para el desarrollo rural. Estas buscan preparar a los agricultores menos eficientes para enfrentar los cambios en el contexto como consecuencia de las reformas en las políticas agrícolas -en especial a partir del Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay-, y también para mejorar su nivel de ingreso. Las principales medidas consisten en capacitación, esquemas de jubilación anticipada, ayuda directa a agricultores jóvenes, apoyo para la diversificación de actividades -v.g., producción local de alimentos, complejos residenciales, actividades turísticas- y, en algunos casos, subsidios específicos para incrementar el nivel de ingresos por sobre un piso mínimo.

El costo de las políticas agrícolas

Para contar con una aproximación a la magnitud de los recursos que están involucrados en los diferentes mecanismos que asumen los subsidios agrícolas, se puede recurrir a unos indicadores elaborados por la OECD (ver OECD, 1999), que incluyen tanto los pagos que figuran en el presupuesto -costos explícitos- como aquellos que resultan de otras intervenciones como precios administrados, barreras a la importación y subsidios a las exportaciones, que permiten mantener cierta desvinculación entre el precio interno y el externo -costos implícitos.

La medida más comprensiva es la denominada **ayuda total estimada (ATE)**, que mide las transferencias totales que reciben los agricultores desde el resto de la sociedad. La ayuda total que recibe el agro de la OECD es actualmente de 362 mil millones de dólares, un 11% superior a la existente diez años atrás. Situación similar se verifica en la U.E., donde creció un 26%, y en EE.UU., que aumentó un 11%. Una excepción la constituye Japón, que disminuyó apenas un 2%.



Esta ayuda de los países desarrollados representa un 1,4% de su PBI. Esto es, los subsidios destinados al sector agropecuario equivalen a las dos terceras partes de lo que el sector aporta al producto de sus economías, con lo cual su aporte neto es de apenas 0,7% del PBI; situación que no ha cambiado en los últimos diez años.

Ayuda total al agro en países de la OECD
en % del PBI

	1986/88	1998
EE.UU.	1,9	1,2
Unión Europea	2,3	1,4
Japón	2,4	1,5
OECD	2,1	1,4

Fuente: CEI en base a OECD (1999)

Las transferencias de la OECD se originan en el aporte de los ciudadanos en su carácter de contribuyentes -por impuestos- y en su carácter de consumidores -por los precios regulados que son mayores a los que resultarían de una libre importación-³.

En la actualidad, el aporte proviene casi en partes iguales de ambos orígenes, semejante a lo que sucede en la UE; mas no es así en EE.UU. y Japón: mientras en el primero el apoyo al agro se financia en su mayoría con impuestos, la ayuda en Japón descansa principalmente sobre los consumidores. Si se compara con lo que ocurría diez años atrás, se observa que la OECD en su conjunto se está orientando hacia un apoyo basado más en subsidios directos que en uno fundado en controles de precios, barreras al comercio y apoyo a las exportaciones. Sin embargo, aunque esto marca una tendencia hacia el empleo de instrumentos más transparentes, no significa que la ayuda disminuye, sino que solamente cambia su orientación.

Ayuda total al agro en países de la OECD (*)
por origen, en %

	1986/88	1998
EE.UU.		
de contribuyentes	77	75
de consumidores	23	25
Total	100	100
UE		
de contribuyentes	21	46
de consumidores	79	54
Total	100	100
Japón		
de contribuyentes	14	17
de consumidores	86	83
Total	100	100

(*) sin incluir los ingresos públicos por aranceles

Fuente: CEI en base a OECD (1999)

Por su parte, las transferencias que se dirigen al productor se pueden dividir en aquellas que le llegan de manera directa y aquellas que benefician al sector de manera más general. Así se calculan dos indicadores (OECD, 1999):

i) Ayuda estimada al productor (AEP), que mide el monto de las transferencias que reciben los agricultores, medidas en la puerta de la finca, que surgen de las políticas que apoyan al agro. Se puede subdividir en: a) *medidas de sostén de precios*, que permiten mantener una brecha entre el precio interno y el internacional, a través de instrumentos como precios mínimos, compras estatales, barreras a la importación y subsidios a la exportación; b) *pagos directos*, que se relacionan con el volumen producido, el área sembrada, la cantidad de animales, el empleo de insumos y otros criterios menores.

ii) Ayuda estimada por servicios generales (AESG), que mide el monto de las transferencias que a través de servicios generales recibe el agro de manera general. Comprende, entre otras, a las obras de infraestructura, las medidas de promoción y comercialización, y el mantenimiento y la gestión de almacenes estatales.

En el conjunto de la OECD, las medidas que benefician de manera directa al productor constituyen el 80% del apoyo, porcentaje similar al de hace diez años. Sin embargo, la situación de las tres principales economías difiere: mientras en la UE y en Japón la ayuda es básicamente del tipo directa, en los EE.UU. los servicios generales llegan casi al 40%. Esto habla también de las diferencias en las ventajas comparativas de estos países, donde en el caso de la UE y Japón se requiere un apoyo volcado de manera específica al agricultor en vez de medidas que favorecen la competitividad sistémica del agro en su conjunto. A su vez, aun cuando viene disminuyendo la importancia de los instrumentos que buscan aislar al productor de lo que sucede en los mercados mundiales, siguen siendo muy significativas las medidas de

sostén de precios internos, en especial en Japón y en la UE, donde constituyen el 74% y el 58% de la ayuda al productor.

Ayuda a la producción agropecuaria en países de la OECD, 1998
por tipo de apoyo, en %

	EE.UU.	UE	Japón	OECD
AEP	62	94	81	81
sostén de precios internos	31	58	74	55
pagos directos por producción	19	25	2	16
pagos directos por insumo	9	10	5	9
otros	3	1	0	1
AESG	38	6	19	19
infraestructura	1	1	14	4
promoción	32	2	0	10
almacenes públicos	0	1	1	1
otros	6	2	4	3
Total	100	100	100	100

Fuente: CEI en base a OECD (1999)

En un análisis desagregado por grupo de productos de los subsidios dirigidos en forma específica al productor, se nota que el subsector pecuario es en la actualidad el principal beneficiario de los subsidios, con el 56% de los mismos, mientras los cultivos reciben el 44% restante. Dado que hace diez años la distribución era casi en partes iguales, esto muestra cómo la producción pecuaria ha venido ganando terreno paulatinamente. Por producto, los lácteos son los que reciben el mayor porcentaje de ayuda, seguidos de cerca por la carne vacuna. Entre los cultivos, el arroz es el que recibe el mayor porcentaje, con el trigo en segundo lugar.

Ayuda al Productor en países de la OECD
estructura porcentual

	1986/88	1998
Trigo	11,4	12,3
Maíz	7,6	5,9
Arroz	16,7	12,4
Otros cultivos	13,7	13,8
Lácteos	27,1	29,6
Carne vacuna	11,4	16,0
Otros pecuarios	12,1	10,1
Total	100,0	100,0

Fuente: CEI en base a OECD (1999)

Cuando esta distribución se observa por país, se notan ciertas diferencias en los rubros favorecidos, que guardan relación con las preferencias de los votantes, con la capacidad de ejercer presión de los distintos grupos de productores y con las características agroecológicas de su territorio. Por ejemplo: i) en EE.UU., los lácteos y el maíz reciben un porcentaje de la ayuda al productor muy superior a la media de los países desarrollados, mientras es inferior

en carne vacuna; ii) la UE presenta una estructura más parecida al conjunto de los países de la OECD, aunque con una mayor participación de la carne vacuna; iii) Japón se diferencia de los otros dos países y del promedio de los desarrollados, pues los cultivos reciben la mayor proporción de la ayuda -66%-, el arroz es el producto más apoyado -lo cual influye en la media de la OECD- y la carne de cerdo es más beneficiada que la carne de vaca.

Ayuda al Productor en países de la OECD, 1998

estructura porcentual

	EE.UU.	UE	Japón
Trigo	13,1	15,9	2,3
Maíz	20,4	3,2	n.d.
Arroz	0,9	0,4	61,9
Otros cultivos	11,9	18,1	2,4
Lácteos	47,6	26,5	16,8
Carne vacuna	3,4	25,8	5,8
Otros pecuarios	2,7	10,2	10,9
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: CEI en base a OECD (1999)

A nivel de cada productor, esta ayuda se traduce en un mayor nivel de ingreso, tanto por recibir subsidios en dinero como por las medidas que lo protegen de la competencia externa. El coeficiente nominal de ayuda al productor (CNAP) indica la relación entre los ingresos reales del productor y aquellos que habría tenido si no hubiera contado con algún tipo de ayuda y hubiese vendido su producción a precios mundiales. Por ejemplo, un CNAP de 2,50 está señalando que los ingresos fueron 150% superiores a un sector sin protección, mientras que un valor igual a 1 significa que sus ingresos no han sido afectados por la política agrícola.

Coeficiente nominal de ayuda al productor, 1998

estructura porcentual

	EE.UU.	UE	Japón	OECD
Trigo	1,6	2,3	7,3	1,8
Maíz	1,3	1,8	n.d.	1,4
Arroz	1,2	1,4	6,2	3,8
Lácteos	2,6	2,3	4,9	2,4
Carne vacuna	1,0	2,6	1,5	1,5
Total	1,3	1,8	2,7	1,6

Fuente: CEI en base a OECD (1999)

Por ejemplo, el promedio de los agricultores de los países de la OECD percibieron el año pasado un ingreso un 60% superior, gracias a los distintos mecanismos de ayuda aplicados. Cuando se ordenan las tres principales economías según este coeficiente, EE.UU. es quien menos apoya a sus productores, Japón el que más y la UE ocupa una posición intermedia. Esto se repite si el análisis se lleva a nivel de producto. Por ejemplo, EE.UU. ha mejorado de manera artificial el ingreso de sus productores menos que el promedio de los países desarrollados, salvo en lácteos, que se benefician de importantes subsidios a las exportaciones. En el otro extremo se ubican los agricultores de Japón, con ingresos varias veces superiores a una situación sin protección ni subsidios. Aquí sobresale el caso de los productores de

trigo -630% de ingreso extra- y los de arroz -520% más de ingreso-. Por último, en la UE los más beneficiados son los rubros de carne vacuna, lácteos y trigo, sectores con la mayor parte de la ayuda presupuestaria y con distintas barreras al comercio.

Consideraciones finales y perspectivas

Mientras las políticas agrícolas han apuntado de manera explícita a objetivos de carácter interno, como aumentar la producción, mejorar el nivel de ingresos de los agricultores, mantener el estilo de vida rural o preservar el paisaje, no han sido neutras para el comercio internacional ni para el resto de los países. Por un lado, la búsqueda de la autosuficiencia y la colocación de barreras comerciales, fueron reduciendo el papel de estos países como importadores significativos de alimentos. Por el otro, los incentivos a la producción indujeron a generar excedentes que, con el agregado de los subsidios a la exportación, llevaron a un aumento de las exportaciones de alimentos y a un incremento en su participación en las ventas mundiales. De este modo han afectado a países con ventajas comparativas en el comercio agrícola.

El ejemplo más representativo de esto lo constituye la UE, que se fue cerrando como mercado para diversos países, en especial para aquellos productores de clima templado, como Argentina. Por caso, mientras las ventas argentinas de alimentos al mundo crecieron un 105% en dólares constantes entre 1970 y 1997, las dirigidas a la UE apenas se incrementaron un 7%. Asimismo, este aumento ocurrió gracias a que el crecimiento en las ventas de oleaginosos, frutas y pesca, compensó la fuerte caída en cereales: de adquirir casi la mitad de nuestras exportaciones de granos, hoy el mercado europeo representa el 4% del total de nuestras ventas (CEI, 1999 b).

La menor participación en las importaciones agrícolas mundiales y el aumento de su papel en las exportaciones, han colaborado para que los precios internacionales de los productos agrícolas sean inferiores respecto a una situación sin estas políticas proteccionistas. Por ejemplo, algunos modelos estimaron que la UE ha influido a la baja de manera importante en productos como cereales, carne vacuna, lácteos y azúcar; Japón en arroz y lácteos; y EE.UU. en lácteos (Tyers y Anderson, 1992, pp.195/198).

Al mismo tiempo, como estos mecanismos permiten que los mercados internos se mantengan en cierta medida aislados de lo que ocurre en los mercados mundiales, una baja en los precios internacionales no genera el debido ajuste en la producción de los países desarrollados, lo cual incrementa el impacto sobre los países agrícolas más eficientes.

Visto su costo para los países desarrollados y su impacto en los mercados mundiales, ¿qué se puede esperar de la evolución de esta ayuda al agro? Respecto al monto de los subsidios, las perspectivas son inciertas, y básicamente por dos motivos. Primero, como una parte importante de esta ayuda guarda una relación directa con la diferencia entre el precio internacional y el precio sostén interno, es poco probable que disminuya mientras se mantengan deprimidos los precios internacionales de los *commodities* agrícolas. Segundo, la Unión Europea -la economía que más subsidia a su agro- no muestra intenciones de reducir el monto de la ayuda: en la reunión del Consejo Europeo en el mes de marzo pasado en Berlín, se aprobó el

presupuesto de la PAC desde el 2000 hasta el 2006, que presenta un incremento del 2% entre los extremos del período considerado.

En relación a los instrumentos aplicados, la tendencia en los últimos años ha sido a la reducción gradual de los precios administrados y al aumento de la ayuda directa, de modo que el apoyo se vincula más con el presupuesto y afecta a los ciudadanos en su carácter de contribuyentes. Así, al hacerse más transparente, se torna más explícita la magnitud de los recursos que se transfieren al sector agropecuario y la política agrícola pasa a vincularse en forma más estrecha a la política presupuestaria, que de esta manera asume un rol más importante en el control del gasto.

Al mismo tiempo, los pagos directos permiten apuntar, con más precisión que los mecanismos distorsivos tradicionales, a objetivos como el de mejorar los ingresos de los pequeños productores, ayudar a aquellos ubicados en regiones menos desarrolladas e incentivar la implantación de prácticas más acordes con la protección del ambiente. Aunque implican también mayores costos administrativos. Como en general se busca desvincular el pago del subsidio respecto de la cantidad producida, sus efectos sobre la asignación de recursos son menos perjudiciales que las regulaciones de precios. Sin embargo, algunos esquemas terminan incentivando a que los productores ineficientes permanezcan en el mercado. Asimismo, como estas ayudas se han otorgado, en general, como una compensación por la reducción de los precios administrados, el monto global de los subsidios no se ha visto reducido.

No obstante, a menos que se reduzcan las barreras a las importación, las modificaciones en la política de precios administrados y subsidios directos no tendrá un impacto significativo sobre el precio interno de los productos agrícolas ni sobre la eficiencia de los productores. De este modo se mantiene aislados a los agricultores de lo que ocurre en los mercados internacionales, a expensas de los consumidores y los contribuyentes. Y esto sin considerar el costo en eficiencia por la reasignación artificial de recursos, las externalidades ambientales negativas y los perjuicios a productores de países con mayores ventajas comparativas, en este caso al limitar su expansión comercial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEI (1999 a). La Agenda de la Ronda del Milenio: entrando en la etapa de definiciones. *Panorama del Mercosur* 3: 149-169, julio.
- CEI (1999 b). El agro argentino y la política agrícola de la Unión Europea. *Panorama del Mercosur* 3: 199-226, julio.
- European Commission (1998). Agricultural statistics. En http://europa.eu.int/comm/dg06/agrista/table_en.
- Leetmaa, S.E. and K.Z. Ackerman (1998). Export subsidy commitments: few are binding yet, but some members try to evade them. *International Agriculture and Trade Reports*, USDA, WRS 98-4, pp. 21-26, diciembre.
- OECD (1996). *Agricultural policies, markets and trade in OECD countries: Monitoring and evaluation, 1996*. Paris: .
- OECD (1998). *Agricultural policies in OECD countries: Monitoring and evaluation, 1998*. Paris: OECD.
- OECD (1999). *Agricultural policies in OECD countries: Monitoring and evaluation, 1999*. Paris: OECD.
- Stancanelli, N. (1998). The millennium round, agricultural reform and the Cairns group. *Argentine Economic Update*, september, pp. 18-21.
- Tyers, R. and K. Anderson (1992). *Disarray in world food markets: a quantitative assessment*. Cambridge: Cambridge University Press.

NOTAS

- 1 Como alimentos se ha tomado la definición de la UNCTAD, la cual incluye a las secciones 0, 1 y 4 y el capítulo 22 de la CUCI Revisión 1.
- 2 Para un análisis en particular de la Política Agrícola Común de la UE, ver el trabajo *La Política Agrícola Común de la Unión Europea : una política resistente al cambio*, que se publica en este mismo número.
- 3 Para calcular la composición de la ayuda, se ha excluido del cálculo al renglón de ingresos por aranceles y otros cargos aduaneros, que en las estimaciones de la OECD se restan del total de las transferencias. Se procede así, porque en este caso interesa conocer cuál es el costo bruto que soportan los contribuyentes y los consumidores, dejando de lado las contribuciones del agro a los ingresos públicos.

