



Nueva Farm Bill: ¿quién paga?

Agustín Tejeda R. (*)

Casi un año y medio después del vencimiento de la legislación anterior y tras encendidos debates entre demócratas y republicanos, el Congreso de Estados Unidos 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 488,6 mil millones de dólares para el total del próximo lustro.

La nueva *Farm Bill* representa un importante cambio respecto de su predecesora. Se eliminarán gran parte de los programas

actuales, como los pagos directos, los pagos contracíclicos, y el ACRE; y se los reemplazará por una serie de nuevos programas de subsidios que, junto con un fortalecimiento de los seguros agrícolas, le permitirán al productor un mejor manejo de los riesgos inherentes a su actividad y lo compensarán en caso de experimentar una disminución en su ingreso.

Estas modificaciones obedecen a dos objetivos puntuales. Por un lado, acallar las críticas de una opinión pública que se opone a que agricultores cuyos ingresos promedio son superiores a los del resto de la economía reciban pagos directos por el

(*) El autor es economista jefe de la Fundación INAI

mero hecho de serlo, sin exigirles producción a cambio. Por el otro, terminar de dar forma a una fuerte red de seguridad que protege al productor, cubriéndolo de pérdidas no sólo por las variaciones de los precios de mercado de los cultivos, sino también por variaciones en los rendimientos de las cosechas.

Con esta ley, la estructura de subsidios de EE.UU. se vuelve más distorsiva para el comercio internacional. Se reemplazarán pagos directos desacoplados, que poseen menores efectos dañinos, por ayudas vinculadas a los niveles de producción y precios corrientes, que influyen en las decisiones del productor incentivándolo a producir más. Argentina y el resto de países exportadores de productos agrícolas sufrirán las consecuencias.

1. BREVE HISTORIA DE LA FARM BILL

Los programas de subsidios para el agro estadounidense fueron introducidos en respuesta a los efectos causados por la “Gran Depresión” de los años 30. Entre 1929 y 1932 los precios de los productos agrícolas disminuyeron en más de un 50%, causando –en conjunto con costos crecientes– una significativa caída en la rentabilidad del sector.

Este contexto de recesión económica llevó al Congreso a aprobar, bajo los lineamientos del “*New Deal*” de Franklin Roosevelt, el Acta Agrícola de 1933 (*Agricultural Adjustment Act*). Con ésta se crearon diversos mecanismos de apoyo a los agricultores, como programas de sostenimiento de los precios y pagos directos, y se establecieron controles de oferta para aliviar el problema de sobre-producción. El objetivo era abastecer de los productos necesarios al país, y garantizar un determinado nivel de precios a los productores, cuyos ingresos disminuían en comparación con el de las actividades urbanas.

Desde los inicios de la *Farm Bill*, cada cinco años el Legislativo norteamericano ha aprobado 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 nuevos objetivos y programas. Uno de los cambios trascendentales fue la inclusión a mediados de los 70 de los cupones para alimentos, que hoy representan más de la mitad del presupuesto de la ley.

Con el tiempo, el creciente costo de una política que mantenía artificialmente altos los precios de los productos agrícolas y situaba los stocks gubernamentales en niveles récord comenzó a ser cuestionado. En 1994 junto con el descontento surgió una nueva mayoría en el Congreso que fijó como prioridad equilibrar el presupuesto federal. Este movimiento, en un contexto internacional marcado por la creación de la OMC y el establecimiento de disciplinas multilaterales para los subsidios agrícolas, llevó a la aprobación de la *Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996*.

Cuadro 1:
Evolución de la Farm Bill

Década	Objetivo Central
‘30	Apoyo a la producción cerealera
‘40	Inclusión de medidas contracíclicas
‘50	Apoyo a la producción láctea
‘60	Generalización de los programas de ayudas
‘70	Inclusión de los cupones de alimentos
‘80	Agrega el concepto de “Seguridad Alimentaria”
‘90	Globalización de la legislación
2000-10	Inclusión de un capítulo sobre Bionergía

Fuente: Jaime, 2009

Considerada por muchos como innovadora y un ejemplo a seguir, la *FAIR Act* tomó medidas audaces hacia la orientación al mercado, y fue vista como un punto de inflexión en la política agrícola norteamericana. Contenía disposiciones orientadas hacia la reducción progresiva de la asistencia a los agricultores.

Pero este optimismo reformista no duró mucho tiempo. El derrumbe de los precios mundiales redujo los ingresos del sector y llevó a que el Congreso aprobara sucesivos paquetes de emergencia, destinados a elevar la renta agrícola doméstica.

La *Farm Security and Rural Investment Act of 2002* fue la confirmación de que viejos elementos habían entrado nuevamente en juego. Se convirtieron en norma permanente muchos de los elementos de emergencia, volviéndose atrás sobre los pasos dados en 1996. Al reintroducirse muchos de los mecanismos que se habían considerado equivocados, las ayudas aumentaron considerablemente.

Luego, la *Food, Conservation and Energy Act of 2008* mantuvo el rumbo adoptado con la ley de 2002. Las ayudas otorgadas a los productores se volvieron, incluso, más dañinas para el comercio mundial. Con esta ley, EE.UU. comenzó a dar forma a una fuerte red de seguridad que incentiva al agricultor a aumentar su producción.

2. LA LEY AGRÍCOLA DE 2014

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.

Después de 17 meses de prórroga de la legislación anterior, la puja culminó el pasado 7 de febrero con la firma de la **Agricultural Act of 2014**, que significará una reducción del déficit de sólo 16,5 mil millones de dólares para los siguientes 10 años.

Cuadro 2:
Comparación proyecciones Farm Bill 2008 y 2014 para 2014-2023 en millones de USD

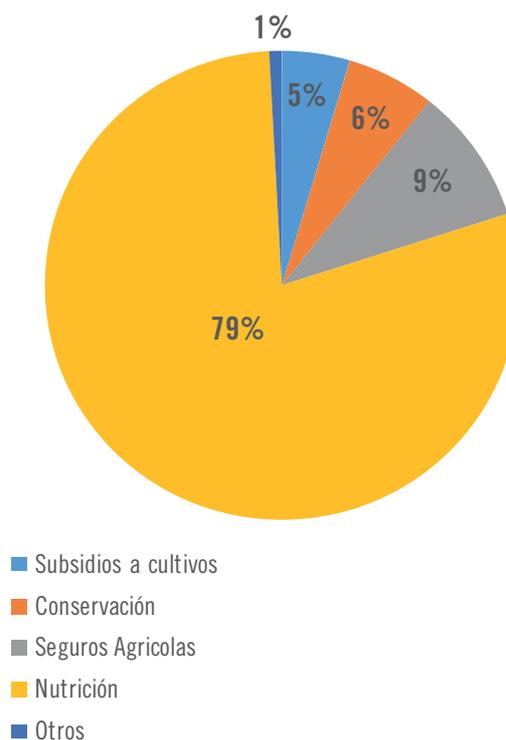
Programa	Farm Bill 2008	Farm Bill 2014	Diferencia
Subsidios a cultivos	58.765	44.458	-14.307
Conservación	61.567	57.600	-3.967
Seguros Agrícolas	84.105	89.827	5.722
Nutrición	764.432	756.433	-7.999
Otros	4.036	8.084	4.048
Total	972.905	956.402	-16.503

Fuente: Fundación INAI en base a CBO y CRS

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 mil millones de dólares, los food stamps continuarán concentrando la mayor parte del presupuesto de la ley (79%).

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. Se proyectan gastos bajo este título de aproximadamente 75,6 mil millones de dólares anuales.

Gráfico 1:
Distribución del presupuesto de la Farm Bill 2014



Fuente: Fundación INAI en base a CBO y CRS

Este programa es crucial a la hora de comprender los apoyos que posee la *Farm Bill* en el Congreso norteamericano. 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.

2.1. PRINCIPALES CAMBIOS EN SUBSIDIOS AL PRODUCTOR

La estructura de ayudas al productor norteamericano ha sido objeto de una importante reforma, que convirtió a los programas de subsidios agrícolas en más distorsivos para el comercio internacional. Particularmente, se reemplazarán gran parte de los programas actuales por nuevos mecanismos que le permitirán al productor un mejor manejo de los riesgos inherentes a su actividad.

En relación a las ayudas agrupadas bajo el Título de *Commodities*, la nueva ley elimina los siguientes programas:

- **Pagos Directos (PD):** subsidio anual fijo, basado en niveles históricos de hectáreas sembradas y rendimientos. Al no encontrarse determinados por las variaciones corrientes de

producción y precios, son menos distorsivos para el comercio internacional (Caja Verde OMC). Disponible para productores de trigo, maíz, sorgo, cebada, avena, algodón, arroz, soja, otras oleaginosas y maní. Se gastaban en este programa aproximadamente 5 mil millones dólares por año.

- **Pagos Contra-Cíclicos (PCC):** prevé subvenciones siempre que el “precio efectivo” que se reciba por la venta del cultivo caiga por debajo de un “precio meta” establecido por la ley. Como están determinados por el precio corriente de los productos son distorsivos para el comercio internacional (Caja Ámbar). Agrega a la cobertura de los PD a guisantes, lentejas y garbanzos. Debido a que los precios internacionales se encuentran muy por encima de los garantizados, sólo se han gastado 200 millones de dólares anuales en este programa.
- **Average Crop Revenue Election (ACRE):** programa que otorga ayudas al productor siempre que su renta caiga por debajo de la garantizada por la ley, la cual está basada en niveles recientes de precios y rendimientos. Disponible para los mismos productos que el programa de PCC. Por su naturaleza contracíclica son subsidios distorsivos. Se han otorgado bajo este título, en promedio, 500 millones de dólares por año.

Sólo los **Préstamos para la Comercialización (Marketing Loans)** continuarán en funcionamiento. Bajo este programa se otorgan subsidios cuando los precios de mercado caen por debajo de un cierto nivel de precios sostén (loan rates). Para acceder, el productor deberá optar, para cualquier cantidad de cultivo producido en su establecimiento, por recibir un Préstamo de Asistencia para la Comercialización (*Marketing Assistance Loan*, MAL) o un Pago por Préstamos Deficientes (*Loan Deficiency Payment*, LDP).

Si se decide por la primera opción, recibirá por parte del gobierno un préstamo cuyo monto será igual a la producción que se compromete como garantía, multiplicada por un precio específico por unidad de producción equivalente al loan rate. Luego de cumplido el plazo (9 meses), en el caso en que el precio de mercado del cultivo caiga por debajo del loan rate el agricultor podrá devolver el préstamo a una tasa menor (*loan repayment rate*). La parte del préstamo que no devuelve es el denominado *Marketing Loan Gain* y equivale al subsidio recibido. La cosecha queda en manos del productor, quien luego podrá vender el cultivo cuando los precios sean más altos. A su vez, el préstamo puede ser devuelto en especie.

Por otro lado, los productores pueden optar por recibir directamente un pago del gobierno (*LDP*) siempre que los precios de mercado sean inferiores a los fijados por la ley (*loan rates*). En este caso el agricultor no tendría que tomar un préstamo, colocando a su producción como garantía, para luego repararlo.

Por estar relacionados con los precios y la producción corriente estos subsidios no pueden clasificarse como “desconectados” y por lo tanto son distorsivos en la jerga de la OMC, debiendo notificarse como Caja Ámbar. Además de los cultivos ya bene-

ficiados por los PCC se suman lana, mohair y miel. También debido a los buenos precios internacionales, las ayudas concedidas bajo este programa han disminuido, situándose en torno a los 100 millones de dólares anuales. Debe notarse que la nueva Ley mantiene los niveles de precios sostén establecidos por la *Farm Bill 2008*.

Como contrapartida a la eliminación de los PD, los PCC y el ACRE, la Farm Bill 2014 crea dos nuevos mecanismos de subsidios. En los próximos meses el agricultor deberá elegir, para todo el período de vigencia de la Ley, ser beneficiario de alguno de los siguientes programas:

- **Agriculture Risk Coverage (ARC):** que compensa al productor siempre que su renta actual (*actual crop revenue*) caiga por debajo de una renta garantizada por la ley (*agriculture risk coverage guarantee*). Este podrá optar por una cobertura a nivel de condado o a nivel individual.

Si selecciona la primera, los pagos se activarán siempre que la renta actual promedio del condado donde se encuentra la explotación para un determinado cultivo caiga por debajo de la renta garantizada, equivalente al 86% de la renta de referencia para ese condado (*benchmark revenue*). La renta actual se calculará sobre la base del promedio del rendimiento y el precio de mercado nacional del año en curso, y la garantizada del promedio olímpico⁽¹⁾ de los precios y rendimientos de los últimos 5 años. El pago dependerá de la diferencia entre ambas y de la cantidad de hectáreas base que el agricultor posee para ese cultivo (superficie histórica). Como máximo el pago podrá ser igual al 10% de la *benchmark revenue*, estableciendo el rango de cobertura del subsidio entre el 86 y 76% de ese nivel de referencia.

Si elige la opción individual, tanto la renta actual como la garantizada dependerán de los niveles de precio y rendimiento obtenidos por el agricultor en su propia explotación. A diferencia del enfoque anterior donde se calculan para cada cultivo por separado, en este caso se calcula una sola renta actual y una garantizada para todos los cultivos producidos en la granja, basadas en un promedio que depende de la cantidad de superficie que el agricultor destinó a cada uno de ellos.

- **Price Loss Coverage (PLC):** programa de sostenimiento de precios similar a los anteriores pagos contracíclicos. El productor obtendrá un subsidio siempre que el precio efectivo recibido por su cultivo (precio de mercado promedio a nivel nacional para ese año) sea inferior al precio de referencia fijado por la ley (*reference price*).

Si comparamos estos nuevos Precios de Referencia con los anteriores Precios Meta de los PCC, podemos concluir que la Farm Bill 2014 aumenta significativamente el nivel de los precios garantizados al productor, elevando la probabilidad de que se activen los subsidios, al acercar los precios sostén a los precios de mercado.

(1) Excluye el valor más alto y más bajo de la serie.

Cuadro 3: Variación precios garantizados para los cultivos (USD/Ton)

Producto	FB 2002	FB 2008			FB 2014	Variación 2012-14 (%)
	2004-2007	2008	2009	2010-2012	2014-2018	
Trigo	144	144	144	153	202	32
Maíz	104	104	104	104	146	41
Sorgo	101	101	101	104	156	50
Cebada	103	103	103	121	227	88
Avena	84	84	84	104	139	34
Arroz	231	231	231	231	309	33
Soja	213	213	213	220	309	40
Otras oleaginosas	223	223	223	280	444	59
Maní	495	495	495	495	535	8
Guisantes secos	s/d	s/d	183,4	183,4	242,5	32
Lentejas	s/d	s/d	282,4	282,4	440,3	56
Garbanzos pequeños	s/d	s/d	228,4	228,4	419,8	84
Garbanzos grandes	s/d	s/d	282,4	282,4	474,9	68

Fuente: Fundación INAI en base a leyes agrícolas EE.UU.

Debido al descenso de los precios internacionales en los últimos años, esta probabilidad es mayor en trigo y maíz. Teniendo en cuenta los precios futuros de la *Chicago Board of Trade*, caídas del precio internacional del 13% y el 20% respectivamente de los niveles esperados para 2014 podrían dar lugar al desencadenamiento de subsidios.

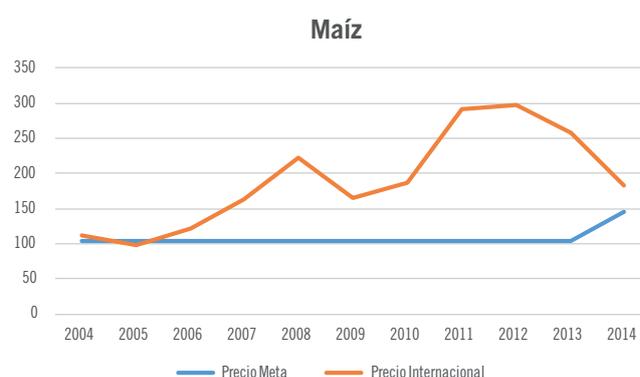
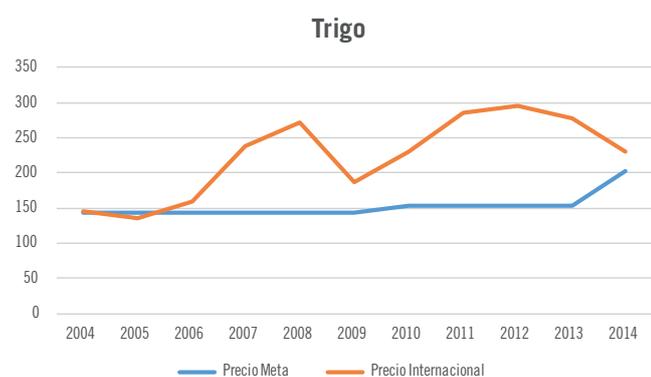
Si bien el pago final que recibirá el productor por cada cultivo enrolado en el programa depende del rendimiento y la superficie cultivada durante un período histórico anterior (base); al permitir una actualización de ambas variables a lo acontecido en el período 2009-2012, la *Farm Bill 2014* reconecta este tipo de programa a los niveles de producción actual.

Elección entre PLC y ACR

Es difícil pronosticar cuántos productores optarán por el programa de sostenimiento de renta y cuántos por el de precios. Gran parte de esta decisión dependerá de las expectativas de precios futuros. Si se espera que éstos se encuentren por encima de los precios de referencia del *PLC*, el *ARC* aparece, a priori, como una mejor opción. Si, por el contrario, se espera un descenso pronunciado de los precios el piso fijo del *PLC* ganaría adeptos.

Salvo para soja, si se supone que los precios de mercado de 2013 se mantendrán hasta 2018, los precios de referencia del *PLC* y los implícitos en la renta garantizada del *ACR* se en-

Gráfico 2: Precio internacional vs precio de referencia (USD/Ton)



Fuente: Fundación INAI en base a leyes agrícolas EE.UU. y Banco Mundial

cuentran cercanos hacia el final del período. En trigo ambos son similares en 2014. Aquí tomarían relevancia las expectativas sobre los rendimientos, dado que inciden en el cálculo de los pagos bajo el *ACR*.

No obstante, de acuerdo a cálculos realizados por la Universidad de Illinois, los mayores subsidios podrían ser recibidos por aquellos que elijan la cobertura a nivel de condado del *ARC*. Esto debido a que se espera que los precios sean algo menores a los de años recientes, especialmente en maíz, cuya cotización estuvo vinculada al boom del etanol, lo que colocaría la renta actual por debajo de la garantizada. Para este producto, 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).

La opción individual podría ser elegida por aquellos productores cuyas tierras posean rendimientos promedios muy diferentes a los del condado.

Debe notarse, a su vez, que para aquellos que seleccionen el *PLC* estará disponible además la posibilidad de acceder con una prima subsidiada al Supplemental Insurance Coverage Option (*SCO*), que permitirá elevar la cobertura contratada bajo alguno de los programas de seguros.

Seguros Agrícolas

Estas modificaciones serán complementadas con un fortalecimiento del Título de **Seguros Agrícolas**, que contará con un presupuesto estimado de 42 mil millones de dólares, lo que marca un gran cambio respecto de las leyes anteriores. Por primera vez, los desembolsos a través de este programa duplicarán los montos concedidos bajo el tradicional Título de *Commodities*.

El objetivo es proveer al agricultor de herramientas para protegerse de pérdidas de rendimiento o ingreso en su explotación. Este debe contratar un seguro y pagar una porción de la prima que aumenta de acuerdo al nivel de cobertura elegida. El resto de la prima (entre el 60 y 70%) es abonado por el Gobierno, quien además cubre los costos operativos del pro-

grama y reasegura a las aseguradoras privadas que venden las pólizas.

Existen diversos tipos de seguros, la mayor parte de los cuales están basados en rendimiento o ingreso. En el primer caso, el productor puede recibir una indemnización siempre que éste caiga por debajo de un nivel considerado “normal”, por sequías, inundaciones, granizo, vientos, heladas, insectos o enfermedades. En el segundo, la indemnización puede activarse por pérdidas en el ingreso del cultivo debido a una disminución de rendimiento, precio o ambos. Otros seguros protegen contra un descenso en el ingreso de toda la granja (en lugar de un cultivo individual), o contra caídas en el margen bruto de la producción ganadera.

Es el programa con mayor cobertura de productos y regiones, asegurando más del 80% de la producción norteamericana. Cuatro cultivos –maíz, algodón, soja y trigo– representan tres cuartos del total de la superficie enrolada. A diferencia de los anteriores, estos pagos dependen directamente de la superficie plantada. Actualmente, EE.UU. los notifica como parte de su Caja Ámbar.

La *Farm Bill* de 2014 expande la cobertura de los programas actuales y pondrá a disposición del agricultor nuevos tipos de seguros. Como se mencionó, se crea la *Supplemental Coverage Option* para aquellos productores que seleccionen el *PLC*, vinculando directamente ambos títulos de la ley. Además, se ofrecerán seguros para algodón, maní, frutas y verduras, cultivos orgánicos, specialities y nuevos productores.

Nunca antes hubo una *Farm Bill* que combine los tradicionales subsidios basados en sostenimiento de precios con un título tan robusto vinculado a los seguros agrícolas. Con la nueva Ley, en un escenario de caída en los precios internacionales se activarían los programas de naturaleza contracíclica del título de *commodities* descritos en el apartado anterior, al tiempo que disminuirían los costos del título de seguros. En cambio, en un escenario de suba de precios donde no se activarían los programas de *commodities*, los subsidios a las primas de los seguros agrícolas se verían incrementados.

Cuadro 4:
Variación precios garantizados para los cultivos (USD/Ton)

Cultivo	WASDE 2013 Crop Year Price	Loan Rate	Precio Referencia	Precio Implícito en la Renta Garantizada ARC asumiendo precio 2013 para 2014-2018				
				2014	2015	2016	2017	2018
Maíz	177	77	146	180	180	172	152	152
Soja	467	184	309	384	399	401	401	401
Trigo	250	108	202	208	219	219	215	215

Fuente: Fundación INAI en base a Farm Bill 2014 y USDA

Programas de Conservación

El Título de **Conservación**, que incluye programas destinados al cuidado de los recursos naturales, aunque objeto de varios cambios, también sale fortalecido con la presente reforma. El programa más importante continuará siendo el *Conservation Reserve Program*, que otorga un pago al agricultor a cambio de que retire sus tierras de la producción y las someta a prácticas especiales de recuperación y conservación. No obstante, la superficie total que podrá enrolarse en el programa disminuirá a lo largo del período de vigencia de la ley, liberando hacia 2018 algo más de 3,2 millones de hectáreas, que ingresarán nuevamente al circuito productivo.

En relación, debe notarse que para ser beneficiarios de los subsidios a los cultivos los agricultores deben cumplir con ciertas prácticas básicas relacionadas con la conservación de tierras, para mantenerlas en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Estas prácticas serán también exigidas a aquellos que decidan contratar seguros agrícolas.

2.2. COMPARACIÓN CON ANTERIORES LEYES

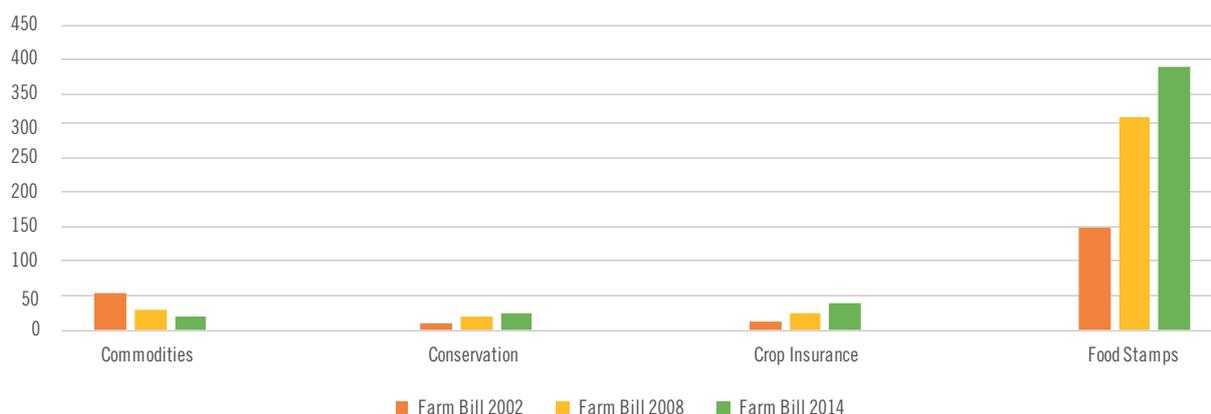
Mirando en perspectiva la composición de los presupuestos de las tres últimas leyes agrícolas de EE.UU. se puede apreciar la

importancia que adquieren los seguros agrícolas, que constituyen hoy un pilar fundamental de la red de seguridad para el productor. La ley de 2014 significa un aumento de casi 150% en los fondos destinados a este título. Los pagos por programas de conservación también se han fortalecido con el correr de los años, incrementándose un 78% entre ambas leyes.

Por el contrario, el presupuesto destinado a los programas de subsidios a los cultivos ha disminuido notoriamente (-60%), debido a que el incremento de los precios internacionales a partir de mediados de la década pasada no permitió la activación de los programas de sostenimiento de precios y renta. Un pronóstico de precios internacionales todavía por encima de los garantizados por la ley, en conjunto con la eliminación de los pagos directos, fortalece esta tendencia para los próximos años.

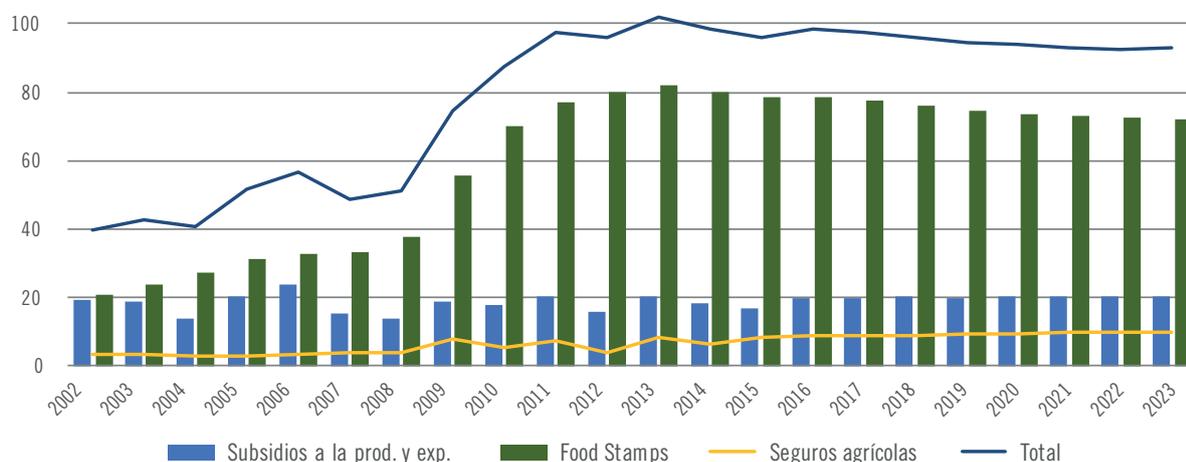
A partir del año 2009, con el fuerte impacto de la crisis sobre la economía norteamericana, comenzaron a crecer significativamente los fondos destinados al programa de cupones de alimentos. Si bien el presupuesto de los food stamps para el total de los 5 años aumentará nuevamente con la Farm Bill 2014, se espera que con la recuperación de la economía y la consecuente menor cantidad de beneficiarios los gastos anuales comiencen a disminuir a partir de 2015.

Gráfico 3: Evolución del Gasto en principales títulos en miles de millones de USD



Fuente: Fundación INAI en base a CBO y CRS

Gráfico 4: Evolución de los principales programas agrícolas en miles de millones de USD



Fuente: Fundación INAI en base a CBO y CRS



2.3. CONSECUENCIAS PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL

El impacto en el comercio internacional de los programas analizados en este trabajo dependerá, en última instancia, de cómo afecten éstos a las decisiones del productor vinculadas a cuánto y qué producir. Cuando el productor decide sobre la base de las políticas y no de las señales de precios que brinda el mercado, los resultados tienen efectos de distorsión del comercio.

De esta manera, si bien la *Farm Bill 2014* podría aumentar los montos de subsidios otorgados a los agricultores norteamericanos –aún en un escenario de precios altos, en donde los gatillos de sostenimiento de precios no se activen, pero los rendimientos de los cultivos sean lo suficientemente bajos como para que la renta de los agricultores caiga por debajo de los niveles referenciados en la ley– más importante que los desembolsos efectivos resultan los incentivos al aumento de producción que se generan.

La OECD señala que el objetivo principal de la política de ayuda a la agricultura ha sido aumentar la producción o mantenerla en un cierto nivel. En consecuencia, casi todas las políticas están estrechamente vinculadas con la producción. Desde un punto de vista teórico, es difícil afirmar que una política puede ser totalmente desacoplada en el sentido de no tener efecto en la producción (OECD, 2006).

¿Cómo afectan los subsidios a las decisiones del productor? En el corto plazo, cuando el agricultor no puede modificar el monto de sus costos fijos y el nivel de sus ingresos fijos no cambia, su decisión de producción se basa en la diferencia entre los ingresos y los costos variables; esto es, el margen de ganancia neto. En el largo plazo, cuando puede modificar todos sus costos e ingresos, su decisión se basa en la dife-

rencia entre ingresos y costos totales (margen bruto). Los subsidios vinculados con el nivel de producción pueden ser considerados como un ingreso variable y los desvinculados como uno fijo. Por lo tanto, los primeros influyen sobre la decisión de producción de corto plazo, y los segundos en la de largo plazo (Galperín y Doportó Miguez, 2009).

Según la OCDE, los subsidios agrícolas afectan la producción a través de un número de canales. Los “efectos de mercado” ocurren cuando las ayudas cambian los precios relativos de los productos e insumos a los cuales responde el agricultor. Estos efectos difieren sustancialmente del tipo de programa, siendo los basados en el producto obtenido o el insumo utilizado los más distorsivos (Antón, 2001).

El análisis de los efectos de mercado asume que no hay riesgo ni incertidumbre afectando la decisión del agricultor. Pero debido a que en el mundo real existe cierto grado de incertidumbre, y los productores son adversos al riesgo, los programas de subsidios pueden tener “efectos de riesgo” si reducen la variabilidad de la renta o aumentan el ingreso del agricultor. De acuerdo a análisis econométricos, los efectos relacionados con el riesgo son significativos, e incluso superiores a los de mercado.

Finalmente, los “efectos dinámicos” ocurren cuando se adhiere una dimensión temporal. El nivel de producción actual y futuro depende del nivel de inversión, y éste puede ser afectado por el subsidio a través de cambios en los precios relativos que aumenten el retorno de capital en la agricultura en comparación con otras alternativas. También la política podría afectar la decisión del productor si modifica las expectativas de los agricultores acerca del futuro comportamiento del gobierno. Todos estos efectos pueden ocurrir simultáneamente y son acumulativos.

Como se describió, la nueva política agrícola norteamericana termina de conformar una fuerte red de seguridad que protege al agricultor de pérdidas en su ingreso por caída en los rendimientos de la cosecha o descensos en los precios. A través de esta red el agricultor traslada gran parte de los riesgos climáticos y de mercado a los que debe enfrentarse al Estado.

Además del fortalecimiento de los “efectos de riesgo”, la suba de los precios sostén aumentará los “efectos de mercado” y la posibilidad de actualizar los rendimientos y superficies base incrementará los “efectos dinámicos”.

Por lo tanto, la *Farm Bill 2014* agrava los efectos de distorsión del comercio de los programas de subsidios estadounidenses, dado que incrementa los incentivos que poseen los agricultores para producir cantidades superiores a las que hubieran producido de no mediar estas políticas. 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.

Los países en desarrollo que originan productos básicos serán los más afectados. 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 éstos 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.

Babcock y Paulson (2012) estimaron que bajo un escenario de precios bajos, menores a los utilizados por la Oficina de Pre-

supuesto del Congreso de EE.UU., la nueva Farm Bill podría generar un aumento en la producción de algodón (+13%), arroz (+1%) y trigo (+6%), y un descenso en la de maíz (-1%) y soja (-2.3%), respecto de los niveles que se obtendrían de no mediar la Ley.

2.4. CONSECUENCIAS PARA LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

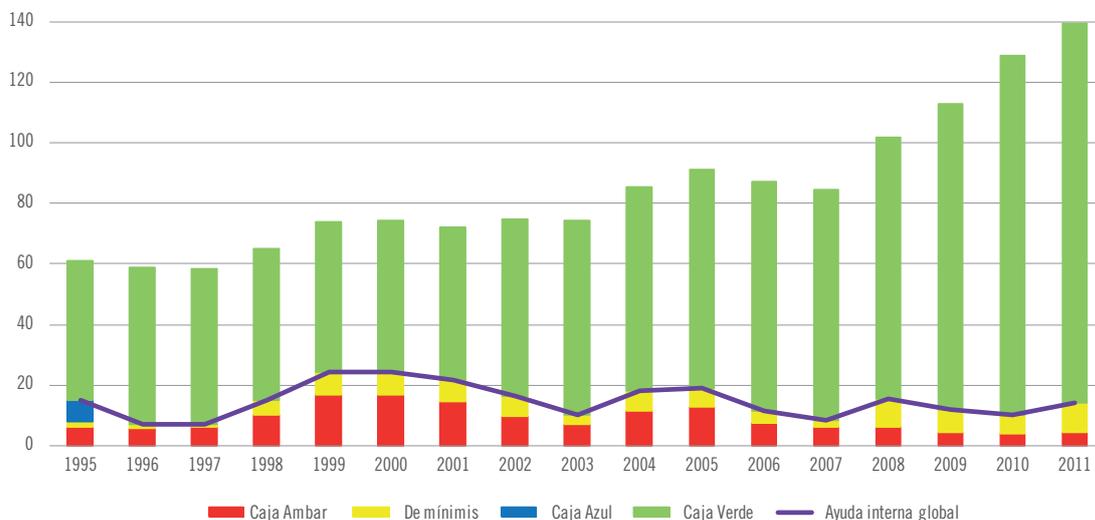
Estados Unidos reemplazará pagos directos desacoplados, que poseen menores efectos distorsivos sobre el comercio internacional, por ayudas vinculadas a los niveles de producción y precios corrientes.

De acuerdo a la normativa de la OMC, todas las subvenciones consideradas dañinas para la producción y el comercio están comprendidas en el Compartimiento Ámbar. En él se incluyen las medidas de sostenimiento de los precios, las subvenciones directamente relacionadas con el volumen de producción, y las ayudas vinculadas a los factores utilizados en la producción. Los montos que los países pueden otorgar en concepto de estas ayudas están sujetos a límites dados por la Medida Global de Ayuda, que para EE.UU. es 19,1 mil millones de dólares anuales.

Las medidas de ayuda interna que se supone no distorsionan el comercio o, a lo sumo, lo hacen en grado mínimo, son incluidas dentro del Compartimiento Verde y están permitidas sin límites. Se incluyen los pagos directos que se encuentran “desconectados” de los niveles de producción o precios actuales.

Según su última notificación, EE.UU. otorgó 4.654 millones de dólares en subsidios de Caja Ámbar durante 2011. Podría aumentar estas ayudas un 300% sin violar el límite del Acuerdo sobre la Agricultura. Por lo tanto, por más que todos los nuevos programas deberán notificarse dentro de esta Caja, EE.UU. no debería tener mayores problemas para cumplir la normativa internacional durante los próximos años. Salvo que un escenario de descenso de precios dispare los subsidios.

Gráfico 5: Evolución de la Ayuda Interna de EE.UU. en miles de millones de USD



Fuente: Fundación INAI en base a notificaciones EE.UU. a OMC



No obstante, éste no sería el caso de aprobarse las reducciones a estos límites previstas en las negociaciones de la Ronda Doha. La actual Ronda 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.

De acuerdo al último borrador de modalidades, EE.UU. tendría un techo de 14,5 mil millones de dólares anuales para el total de su ayuda interna distorsiva para el comercio, que además de la Caja Ámbar incluye los subsidios que se benefician de la excepción de mínimos⁽²⁾ y los que integran la Caja Azul⁽³⁾. En 2011 el total de la ayuda interna distorsiva para el comercio de Estados Unidos fue de 14,37 mil millones de dólares. Así, con la implementación de los nuevos programas, es alta la probabilidad de que ante un menor descenso de los precios EE.UU. no pueda cumplir con los compromisos que surjan de la Ronda Doha.

De esta manera, esta Ley significa un nuevo revés para las negociaciones comerciales multilaterales. El Congreso estadounidense 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.

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.

3. COMENTARIOS FINALES

Con un contexto favorable para una reforma que acerque a sus productores a las señales de mercado, Estados Unidos demostró la fortaleza de su política agrícola. 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 la ley. 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.

(2) Las ayudas distorsivas denominadas "de minimis" (menores al 5% del valor total de la producción agrícola para ayudas no específicas y menores al 5% de la producción del producto para una ayuda específica) se encuentran exentas de los compromisos de la Caja Ámbar.

(3) En la Caja Azul se encuentran los pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción. El Acuerdo sobre la Agricultura no establece límites para los gastos en este tipo de subvenciones.



BIBLIOGRAFÍA

Antón, “Decoupling: a conceptual overview”. OECD, 2001.

Babcock, Bruce, “Can the United States meet its prospective Doha commitments under the 2008 Farm Bill?”. Programa de Inserción Agrícola, 2009.

Babcock and Paulson, “Potential Impact of Proposed 2012 Farm Bill Commodity Programs on Developing Countries”. International Centre for Trade and Sustainable Development, 2012.

Basco, Bussellato, Delich y Tussie, “La nueva Ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural de los Estados Unidos (Farm Bill). Un análisis de sus implicancias comerciales”. CEPAL, 2003.

Chite, Ralph M., “The 2014 Farm Bill: summary and side by side”. Congressional Research Service, February 2014.

Copes Jonathan and Paulson Nick, “Agricultural Risk Coverage and Price Loss Coverage in the 2014 Farm Bill”. University of Illinois, February 2014.

Falconer Crawford, “Proyecto Revisado de Modalidades para la Agricultura (TN/AG/W/4/Rev.4)”. OMC, diciembre de 2008.

FAO, “El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay: repercusiones en los países en desarrollo”. Materiales de capacitación para la planificación agrícola, 1999.

Galperín y Doportto Miguez, “Subsidios de caja verde y la ayuda distorsiva al comercio: ¿hay un impacto acumulativo?”. Revista del CEI, noviembre de 2009.

INAI, “Boletines Estado de Situación de las Negociaciones”.

Organización Mundial del Comercio, “Acuerdo sobre la Agricultura”.

Organización Mundial del Comercio, “Notificaciones sobre los compromisos en materia de ayuda interna” de USA.

OECD, “Decoupling Agricultural Support from Production”. Policy Brief November 2006.

OECD, “The impact on production incentives of different risk reducing policies”, 2005.

OECD, “The impact on investment and production of different agricultural policy instruments”, 2005.

Rogers, David, “Senate Advances: Five Year Farm Bill”. www.politico.com. February 4, 2014.

Tejeda Rodriguez, Agustín, “La Nueva Ley Agrícola Estadounidense (Farm Bill 2008-2013) y sus repercusiones en el Sistema Multilateral de Comercio”. IRI, diciembre de 2009.

United States Government (House of Representatives and Senate), “Agricultural Act of 2014”.

Wescott and Young, “US Farm Program Benefits: links to planting decisions and agricultural markets”. Economic Research Service, USDA, 2000.