

***Algunas consideraciones
sobre las políticas de apoyo
a la agricultura***

Santiago Perry

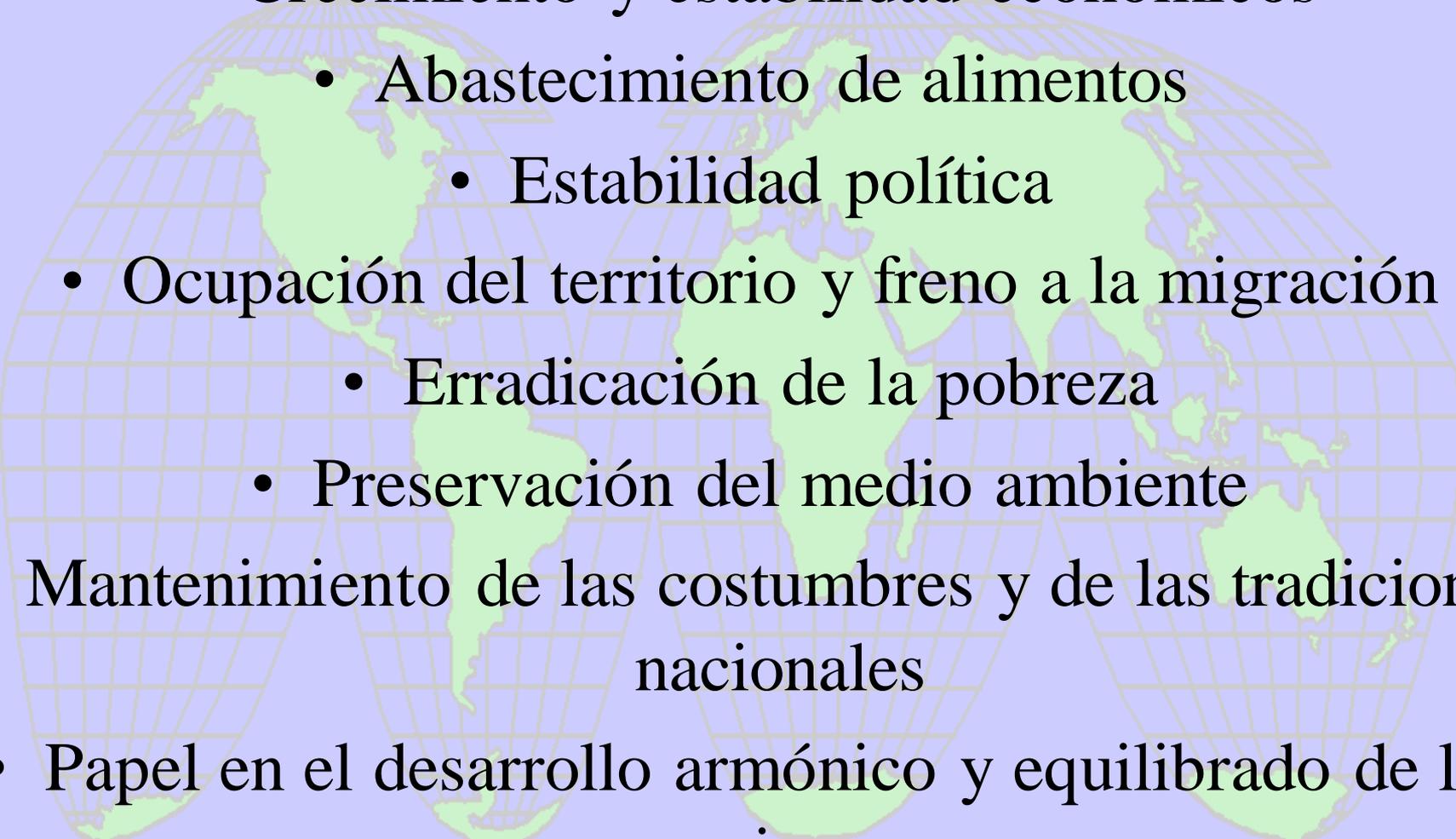
Temas a tratar

- Consideraciones sobre la importancia y las características de la agricultura
- El apoyo al agro en el ámbito internacional
- El caso de los Estados Unidos
- El caso de la Unión Europea
- Consideraciones finales

Temas a tratar

- Consideraciones sobre la importancia y las características de la agricultura
- El apoyo al agro en el ámbito internacional
- El caso de los Estados Unidos
- El caso de la Unión Europea
- Consideraciones finales

Por qué el agro tiene una importancia especial?

- Crecimiento y estabilidad económicos
 - Abastecimiento de alimentos
 - Estabilidad política
 - Ocupación del territorio y freno a la migración
 - Erradicación de la pobreza
 - Preservación del medio ambiente
 - Mantenimiento de las costumbres y de las tradiciones nacionales
 - Papel en el desarrollo armónico y equilibrado de las regiones
- 

Qué características particulares tiene la producción agraria?

- Lo inestable y poco predecible de su producción: seres vivos que los afectan las condiciones naturales
- Son bienes homogéneos
- La poca flexibilidad para cambiar el uso de los factores de producción
- Las fuertes fluctuaciones de sus precios, determinados por las anteriores

Tratamiento especial del sector agropecuario

- La importancia vital del agro para la economía y la sociedad y sus características particulares han determinado que se le otorgue un tratamiento especial en la mayoría de países y en los acuerdos y tratados comerciales
 - Reglas especiales
 - Presupuestos privilegiados
 - Tratamiento estratégico
 - Complejos andamiajes de política

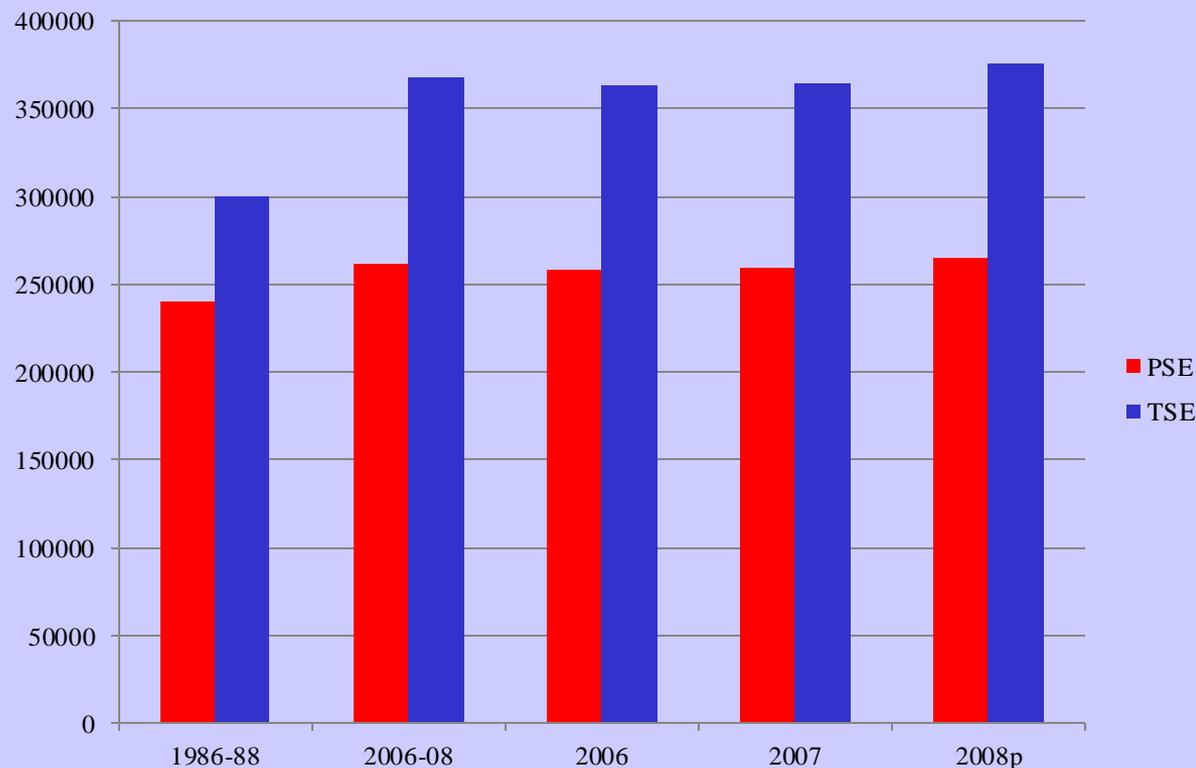
Temas a tratar

- Consideraciones sobre la importancia y las características de la agricultura
- El apoyo al agro en el ámbito internacional
- El caso de los Estados Unidos
- El caso de la Unión Europea
- Consideraciones finales

Apoyos a la agricultura y limitaciones al comercio de sus productos

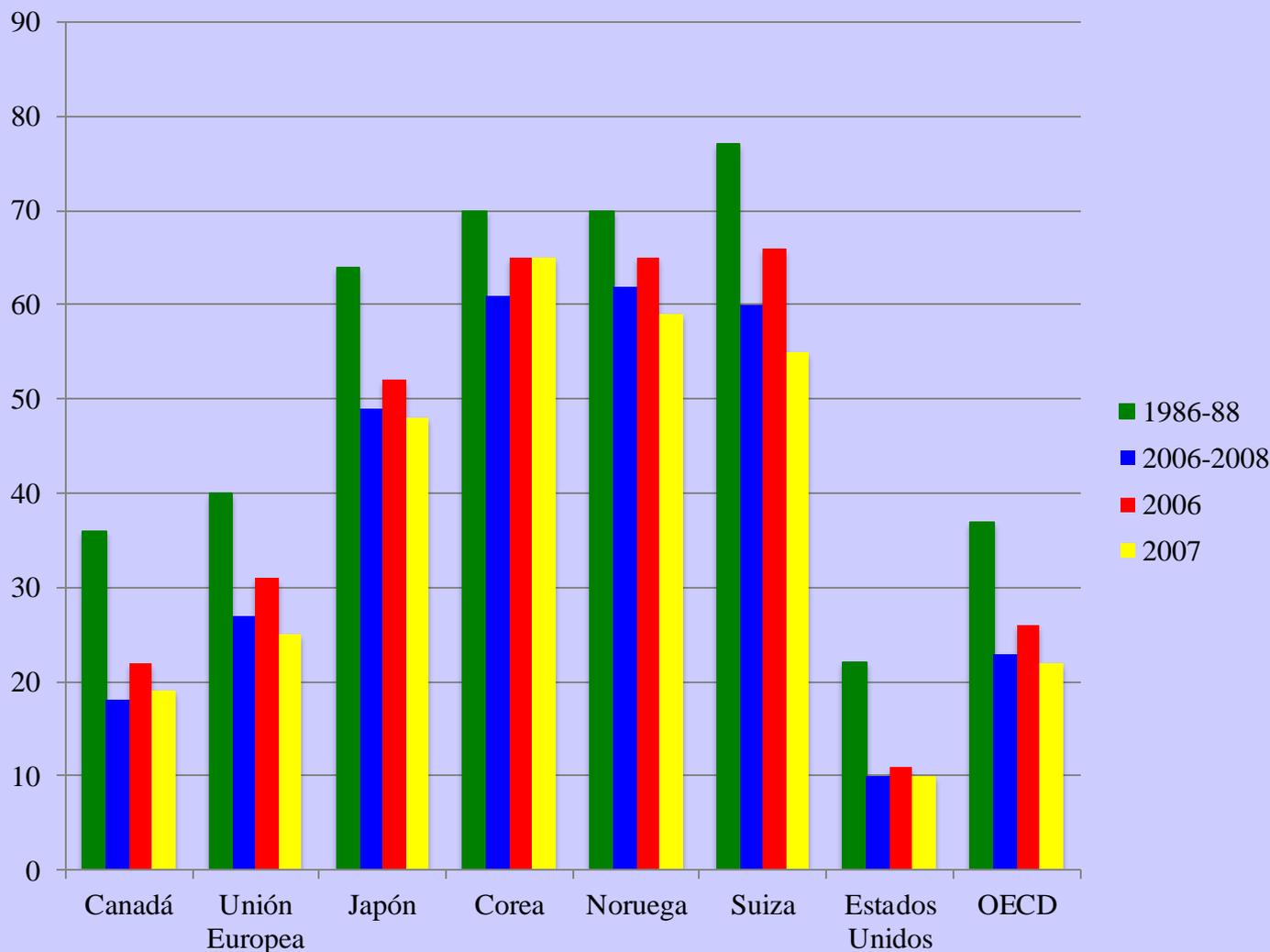
- Los presupuestos de los países industrializados para apoyar a sus agricultores siguen siendo muy elevados, a pesar de los esfuerzos del GATT y la OMC
- Las trabas al comercio de bienes agrícolas continúan siendo superiores a las de los demás bienes: se mantienen altos picos arancelarios, progresividad arancelaria, elevados aranceles específicos y otras restricciones significativas (técnicas, sanitarias, etc.).

Apoyos a los agricultores en los países OCDE



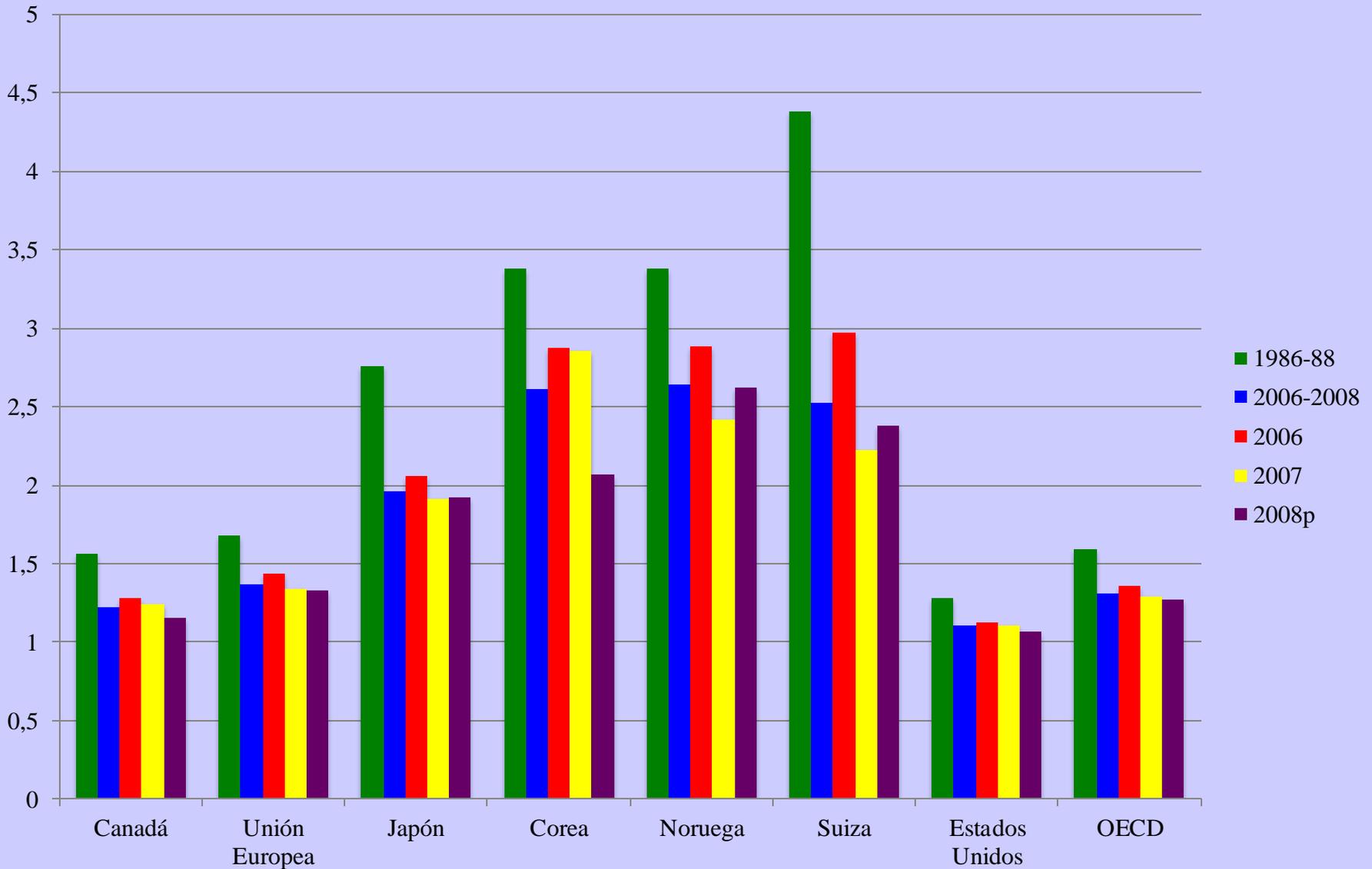
El apoyo a los productores agrícolas en 2008 fue de 265.487 millones de dólares en los países de la OCDE, y el apoyo total al sector agropecuario ascendió a 375.953 millones de dólares

Apoyo Estimado al Productor (PSE %)



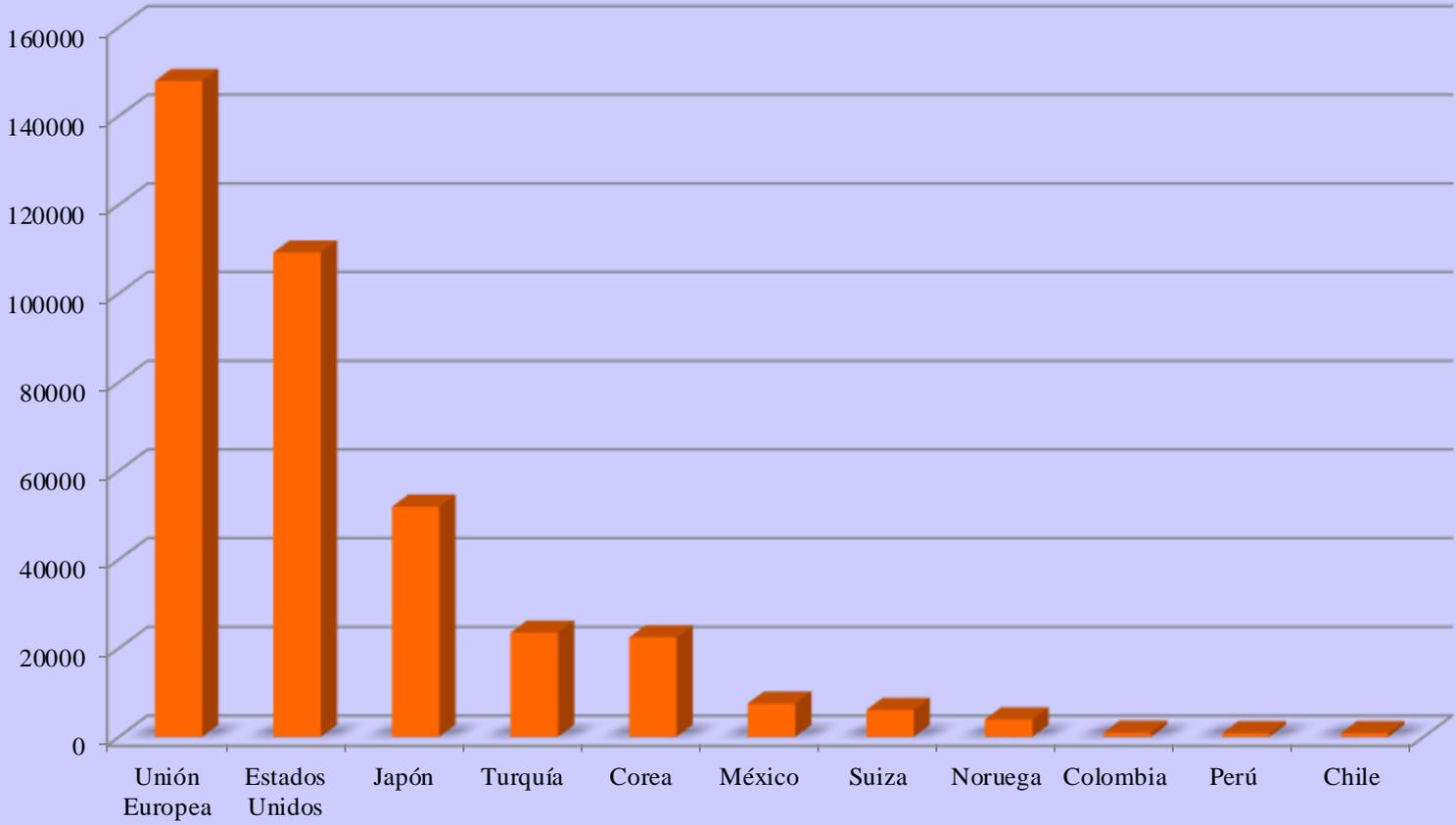
En los países de la OCDE cerca del 25% de los ingresos de los agricultores provienen de subsidios del gobierno. En algunos, la mitad del ingreso o más (Corea, Noruega, Suiza, Japón)

Coeficiente de Asistencia Nominal



- Los montos de la ayuda a la agricultura son muy elevados, incluso en países en desarrollo como Turquía, Corea y México.
- La ayuda en este último es cerca de ocho veces la de Colombia, cuyos montos son un poco mayores a los de Perú y Chile

Total Support Estimate
(millones de US\$)



- La ayuda no ha sido mayor debido a los altos precios internacionales de 2007 en adelante (como lo reconoce OCDE)
- En varios países el apoyo a los agricultores es anticíclico: a mayores precios menores subsidios, y viceversa
- De esta manera garantizan (estabilizan) el ingreso a sus agricultores y transmiten la inestabilidad al mercado internacional
- Las políticas más distorsionantes continúan respondiendo por la mayor parte del apoyo, así hayan reducido su participación porcentual

Altos niveles de protección

Picos arancelarios en agricultura

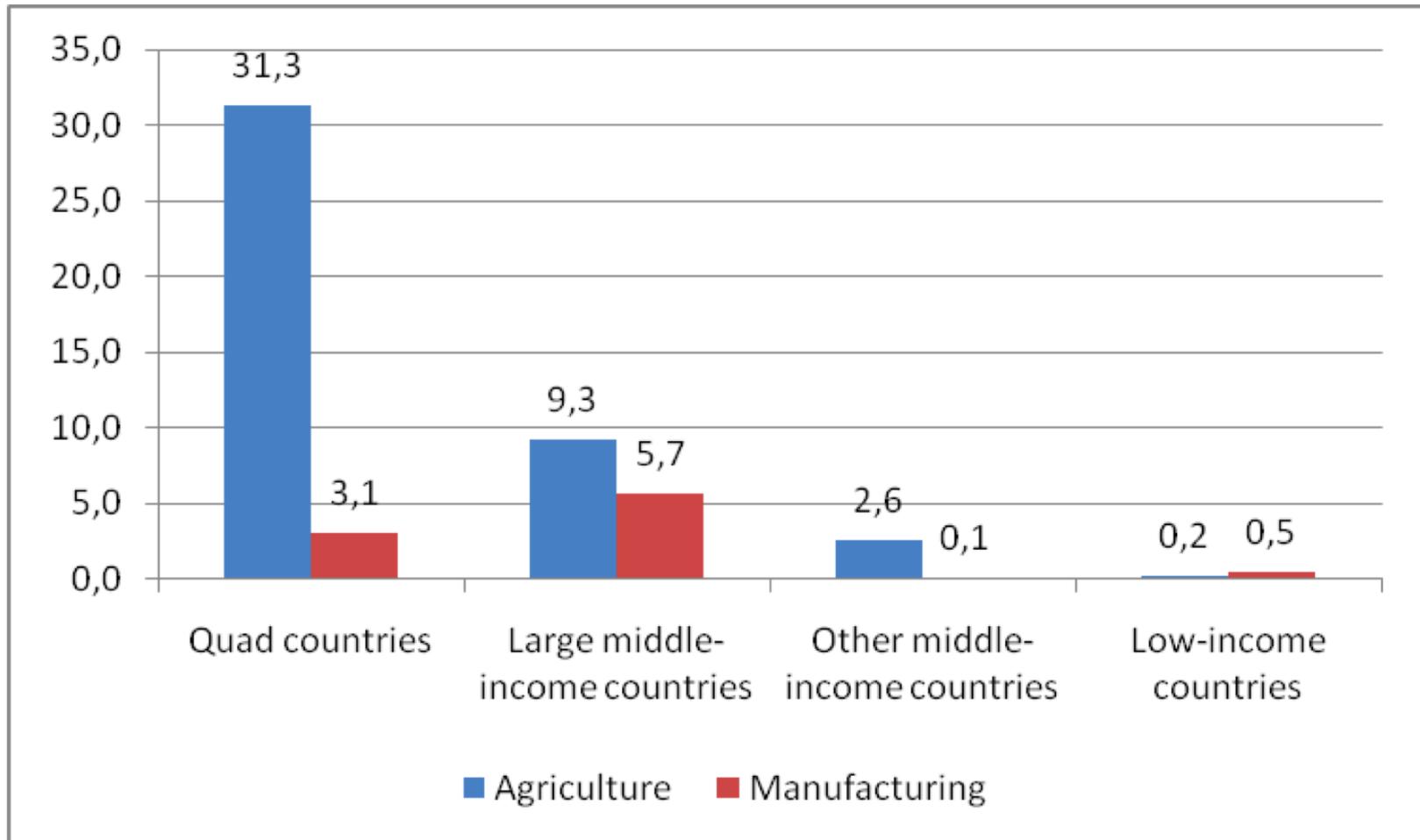
	Average Tariff	Maximum Tariff	Standard Deviation
Canada	22,4	532,3	
European Union	18,6	427,9	27,1
Japan	18,8	902,3	44,8
United States	9,7	350	26.2
Korean Republic	42.2	917.0	119.2

Progresividad arancelaria en agricultura

Product	European Union	United States	Korea	Japan
Tropical Products				
Coffee				
Raw Material	7.3	0.1	5.2	6.0
Processed	12.1	10.1	8.0	18.8
Cocoa				
Raw Material	0.5	0.0	5.0	0.0
Intermediate	9.7	0.2	5.0	7.0
Final	30.6	15.3	12.3	21.7
Sugar				
Raw Material	18.9	2.0	n.d	25.5
Intermediate	30.4	13.8	19.3	11.6
Final	36.4	20.1	50.0	n.d
Other Products				
Fruit				
Raw Material	9.2	4.6	49.6	8.7
Intermediate	13.3	5.5	30.0	13.2
Final	22.5	10.2	41.9	16.7
Vegetables				
Raw Material	9.9	4.4	135.4	5.0
Intermediate	18.5	4.4	52.2	10.6
Final	18.0	6.5	34.1	11.6
Seafood				
Raw Material	11.5	0.6	15.6	4.9
Intermediate	5.1	3.2	5.8	4.3
Final	16.2	3.5	20.0	9.1

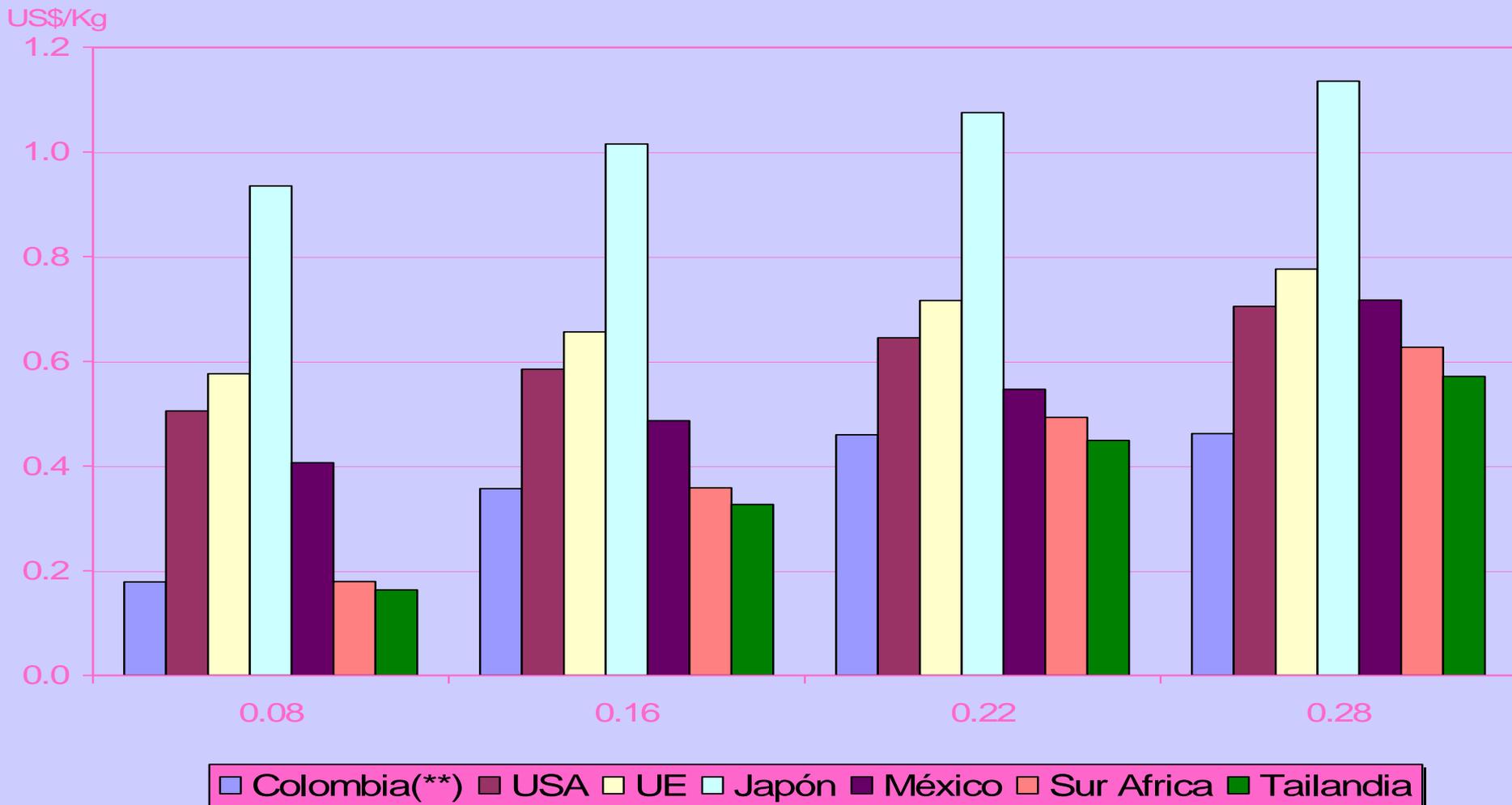
Nota: algunos aranceles son específicos (como azúcar en USA) por lo que la tabla no refleja la situación exacta

Líneas arancelarias con aranceles específicos: 31,3 % en el agro en los países Quad (USA, EU, Japón y Canadá)



Fuente: *Global Agricultural Trade and Developing Countries (capítulo 3)*. Banco Mundial (2005).

COSTO DE IMPORTACION DEL AZUCAR (PARA DISTINTOS PRECIOS INTERNACIONALES)



(*) Precio Mundial + Impuestos Totales (no se incluyen los costos de transporte, seguros ni desembarque).

(**) Elaborado con la Franja de Precios de la primera quincena de junio 99

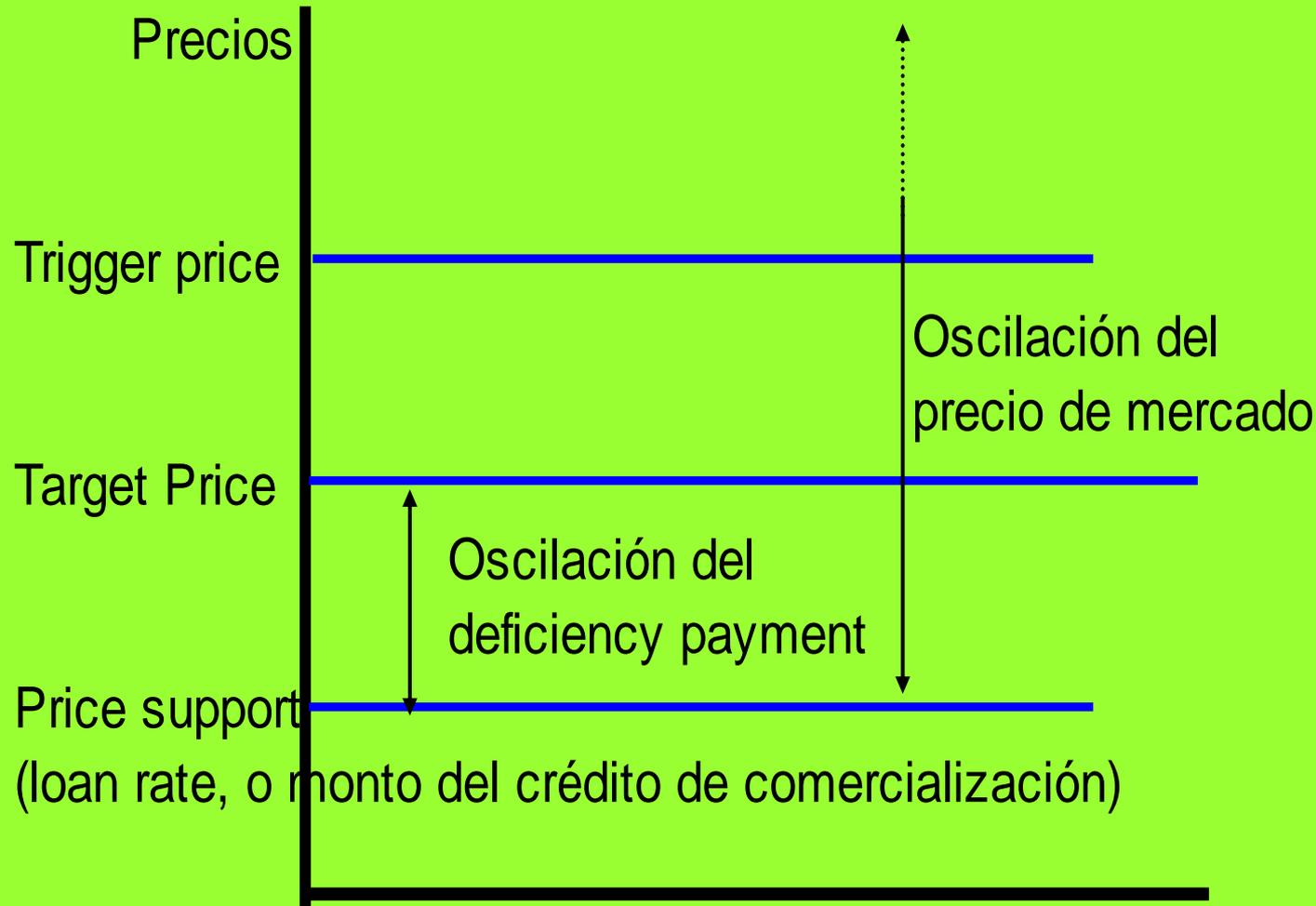
Temas a tratar

- Consideraciones sobre la importancia y las características de la agricultura
- El apoyo al agro en el ámbito internacional
- **El caso de los Estados Unidos**
- El caso de la Unión Europea
- Consideraciones finales

ANTECEDENTES

- Comenzó a desarrollarse como reacción al crack de 1929 y al papel que jugó la pérdida de capacidad de compra de los granjeros
- Objetivo: ***mantener los ingresos de los agricultores***
- Tres elementos centrales: ***sustentación de precios, protección en frontera, incentivos a las exportaciones.***
- Énfasis ha variado con las coyunturas: A partir de la Segunda Guerra se ha centrado en las exportaciones para dar salida a los crecientes excedentes; además de los ***subsidios a las exportaciones***, se ha buscado ***sostener el ingreso de los granjeros independizándolo de los precios de mercado.***
- Desde 1973 la importancia del agro aumentó, en especial por su aporte a la balanza comercial
- En 1985 se volvió aún mayor, se definió como sector estratégico: importante modificación de la política de precios

SISTEMA DE PRECIOS DE LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS EN LOS ESTADOS UNIDOS VIGENTE HASTA 1985



Ya antes de 1985 el ingreso recibido por el agricultor (precio objetivo) podía ser superior al precio de mercado, gracias al pago de deficiencia. Pero el monto del crédito de comercialización era el piso de los precios de mercado, por debajo del cual no podían caer, y determinaba los internacionales (efecto en competitividad)

La FAIR Act de 1996 y los antecedentes de la legislación de 2002

Entorno: abultado déficit fiscal (prioridad) y optimismo por precios internacionales altos e iniciación nueva ronda en la OMC.

La FAIR Act eliminó el *precio objetivo* y los *pagos de deficiencia*, y los reemplazó por los **pagos directos** (suma fija independiente del nivel de los precios de mercado), o pagos AMTA, los cuales debían disminuir cada año.

Se mantuvieron los créditos de mercadeo y los pagos de deficiencia de los créditos (*loan deficiency payments*) con ellos asociados (***se mantuvo así el soporte de precios***).

Fue una solución para mantener altos pagos a los granjeros (en escenario de precios altos), continuar con la política de sustentar los precios y decir que se tendía a liberalizar el agro.

A partir de 1997 los precios internacionales bajaron y se resintió el ingreso de los agricultores; el Congreso aprobó desde 1998, cada año, generosos paquetes de “ayuda de emergencia”.

LA “FARM SECURITY AND RURAL INVESTMENT ACT” DE 2002

El contexto:

- El déficit de la balanza comercial se consideraba más grave que la situación fiscal; más que disminuir los costos de la política agrícola se requería recuperar la participación del mercado mundial y generar divisas;
- La política de “orientarse al mercado” de la FAIR Act se consideraba un fracaso;
- La Ronda del Milenio no lograba despegar y la posibilidad de continuar con la reforma de la agricultura parecían alejarse, y
- Unas cruciales elecciones de Congreso se avecinaban, en las cuales los estados agrícolas jugaban un papel determinante.

Era de esperarse un cambio en la política de “Freedom to Farm” y un reforzamiento de los pagos asociados a los precios del mercado.

La ley se sancionó en mayo 2002 con una duración de 6 años

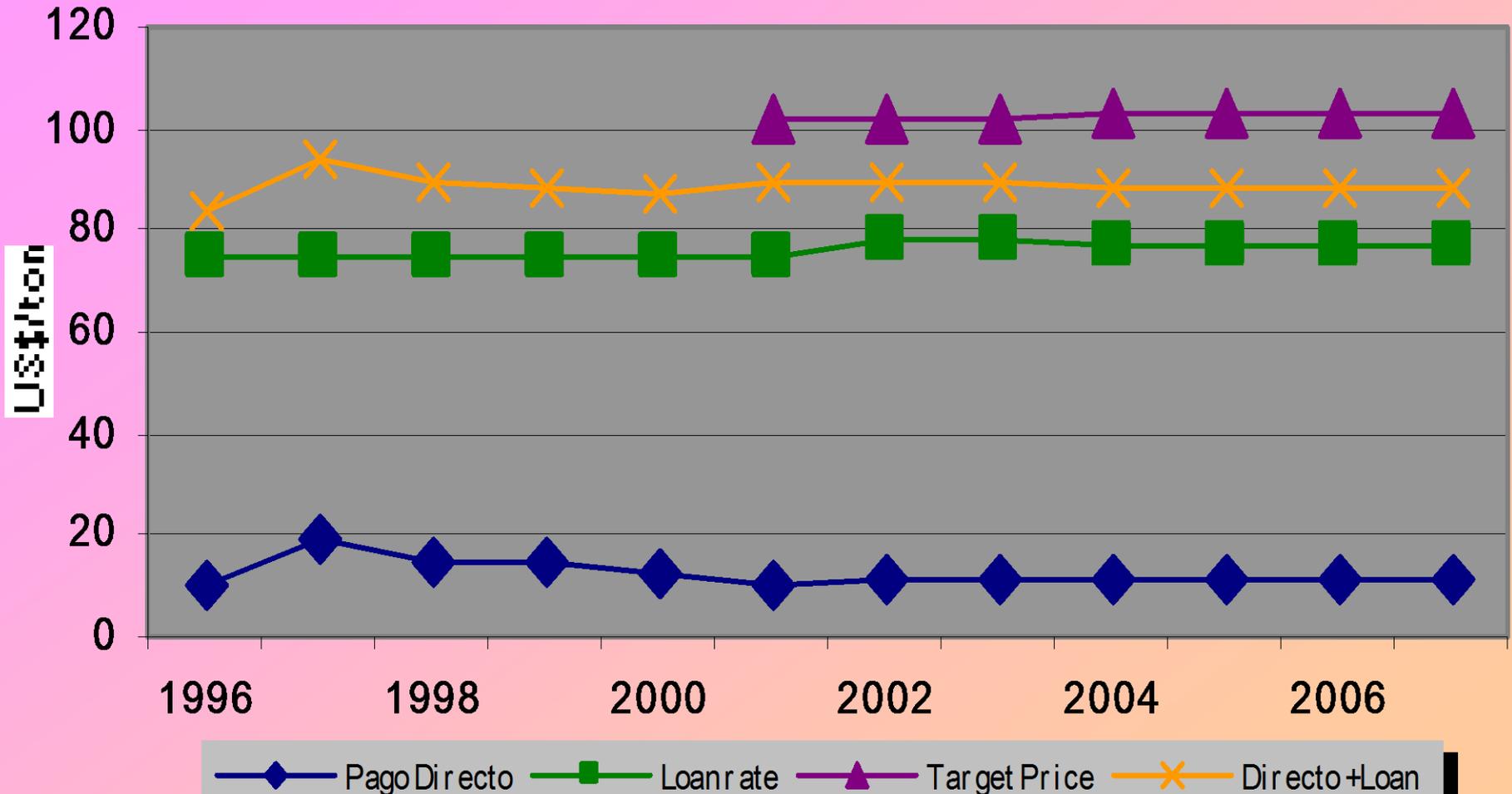
PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA FSRIA

En los ***programas para las cosechas de ciclo corto***:

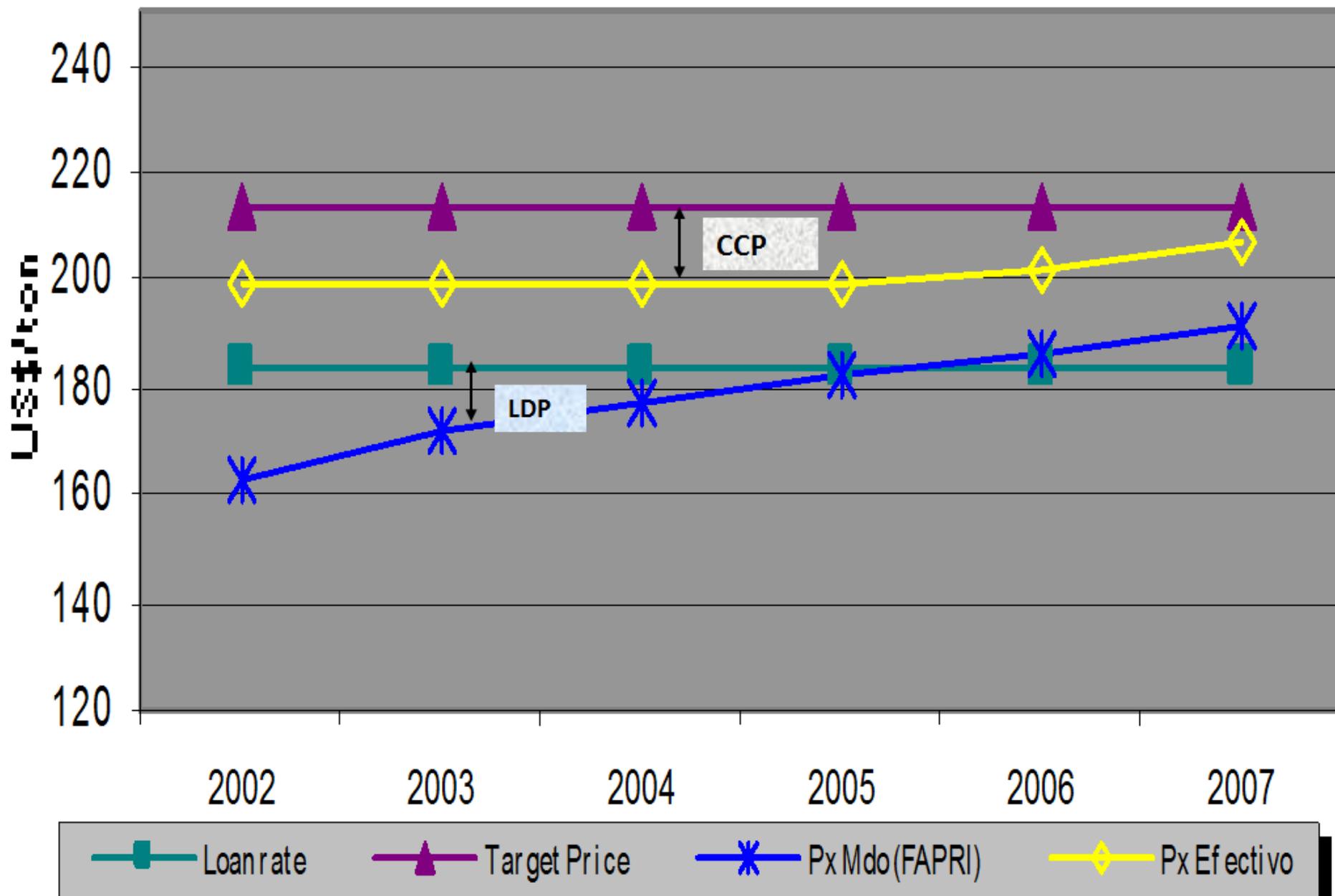
- ***Los pagos directos***: pago fijo anual por tonelada (basado en producción histórica); es una continuación de los pagos AMTA (*FAIR Act*), pero ***fijados a un monto más alto*** y su valor se mantiene constante en el tiempo (a diferencia de los AMTA que disminuían). Los pagos ***cobijan a los mismos bienes que los AMTA, pero incluyen, por primera vez, a la soya y a otras oleaginosas.***
- ***Los pagos vinculados al programa de créditos de mercadeo (loan rate)***: que actúa como un precio soporte. ***Este programa ya existía, pero se extendió a las leguminosas, el maní y otros bienes. Aumentaron los anteriores pagos*** en 5% en promedio (desde una disminución de 5% en soya hasta un incremento de 16% en trigo).
- ***Los pagos anti cíclicos***: Programa nuevo que ***estableció un subsidio cuando el “precio efectivo” que recibe el agricultor es menor a un determinado “precio objetivo” (target price)*** para los productos cubiertos por el programa. El “precio efectivo” es igual a la suma del pago directo para ese producto más el valor que resulte mayor entre el precio promedio nacional (para el año de mercado en cuestión) y la tasa de préstamo nacional (loan rate) para ese bien.

Como resultado de la ley, el ingreso garantizado al agricultor aumentó sustancialmente

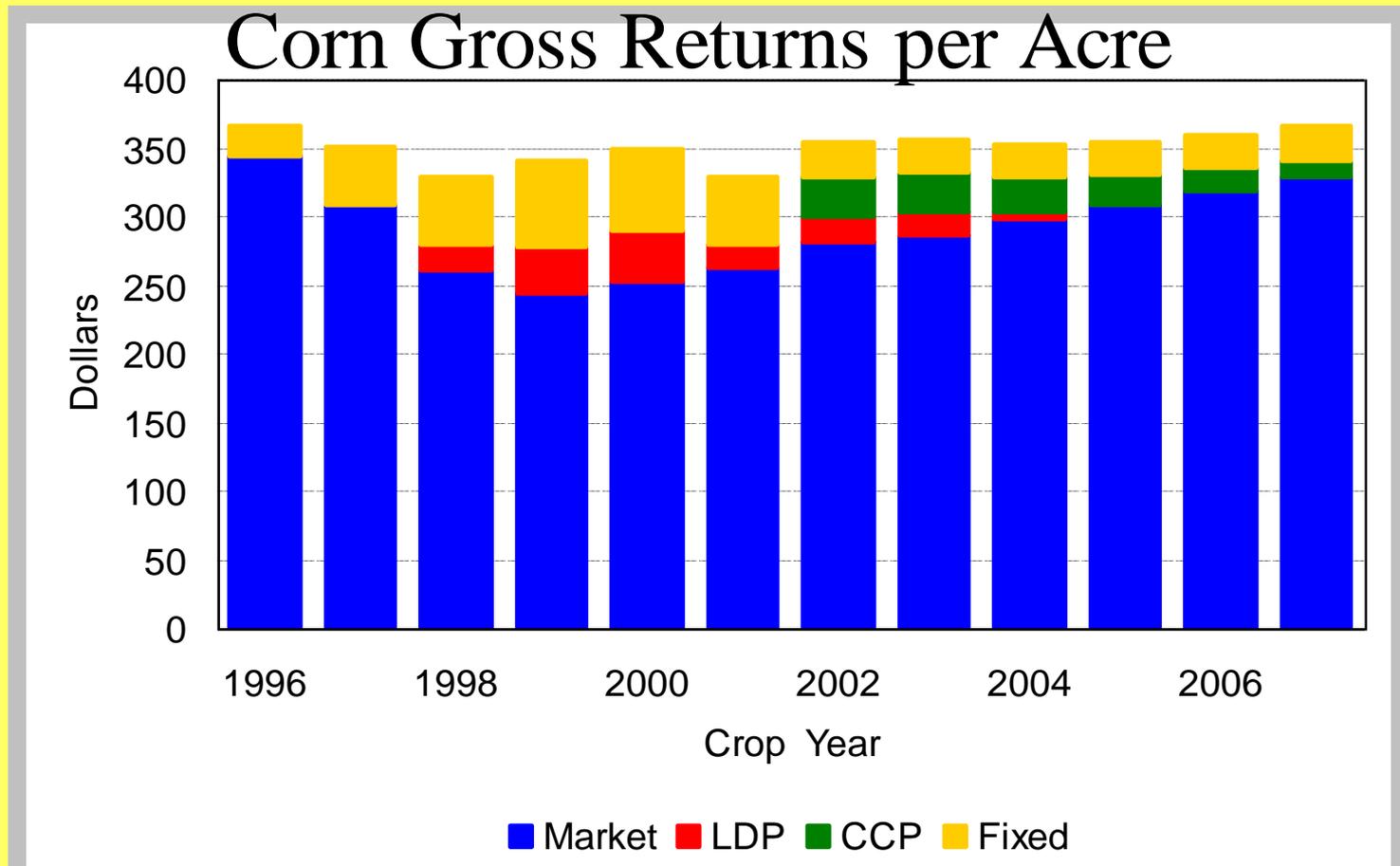
PAGOS PARA EL MAÍZ - 1996/2007



PRECIOS DE LA SOYA SEGÚN FAPRI-2002/2007



Los pagos disminuyen si los precios de mercado aumentan, como se ve en el gráfico de FAPRI: a medida que suben los precios, disminuyen y luego desaparecen los “loan deficiency payment”, y después sucede lo mismo con los pagos anti cíclicos



FSRIA - PRINCIPALES MODIFICACIONES

- ***Cadena láctea:*** continúa el *apoyo a través del precio de sustentación* y de las compras gubernamentales de mantequilla, leche en polvo y quesos, *y se estableció un nuevo pago anticíclico.*
- ***Cadena azucarera:*** La elevada protección del mercado interno y compras gubernamentales ligadas a la tasa de los créditos (*loan rates*), con la que se mantienen los altísimos precios internos, continuó. Se tomaron 2 medidas referentes a los préstamos concedidos a los procesadores que *aumentaron el nivel de soporte a este producto.*
- *Se mantuvieron los principales programas de apoyo a las exportaciones y se aumentaron los fondos para los programas de ayuda alimentaria.*
- *Se incrementaron los fondos* para programas de apoyo a la creación, expansión o mantenimiento de los mercados externos para los bienes agropecuarios, *y se crearon dos adicionales:* Asistencia Técnica para Cosechas Especializadas y Biotecnología y Comercio Agrícola.
- Los principales programas *ambientales* se reforzaron con fondos adicionales, algunos se ampliaron y se crearon programas nuevos.
- Las políticas de seguros y subsidios a los insumos no fueron modificadas

EFFECTOS DE LA FSRIA EN LOS PRECIOS INTERNACIONALES

Los distintos análisis señalaban que la FSRIA iba a tener dos efectos en los precios internacionales de los bienes que subsidia:

- *Deprimirlos*: Los mayores subsidios otorgados a los granjeros estadounidenses y, en particular, los que revisten carácter anti cíclico – esto es, que sostienen su ingreso y lo independizan de los precios del mercado mundial -, estimulan la sobreproducción en períodos de bajos precios y permiten que los agricultores norteamericanos continúen produciendo, así sus costos de producción sean mayores que las cotizaciones internacionales de los bienes que cultivan.
- *Hacerlos más volátiles*: Esta misma distorsión hace más volátiles las cotizaciones internacionales de los bienes agropecuarios favorecidos por la FSRIA

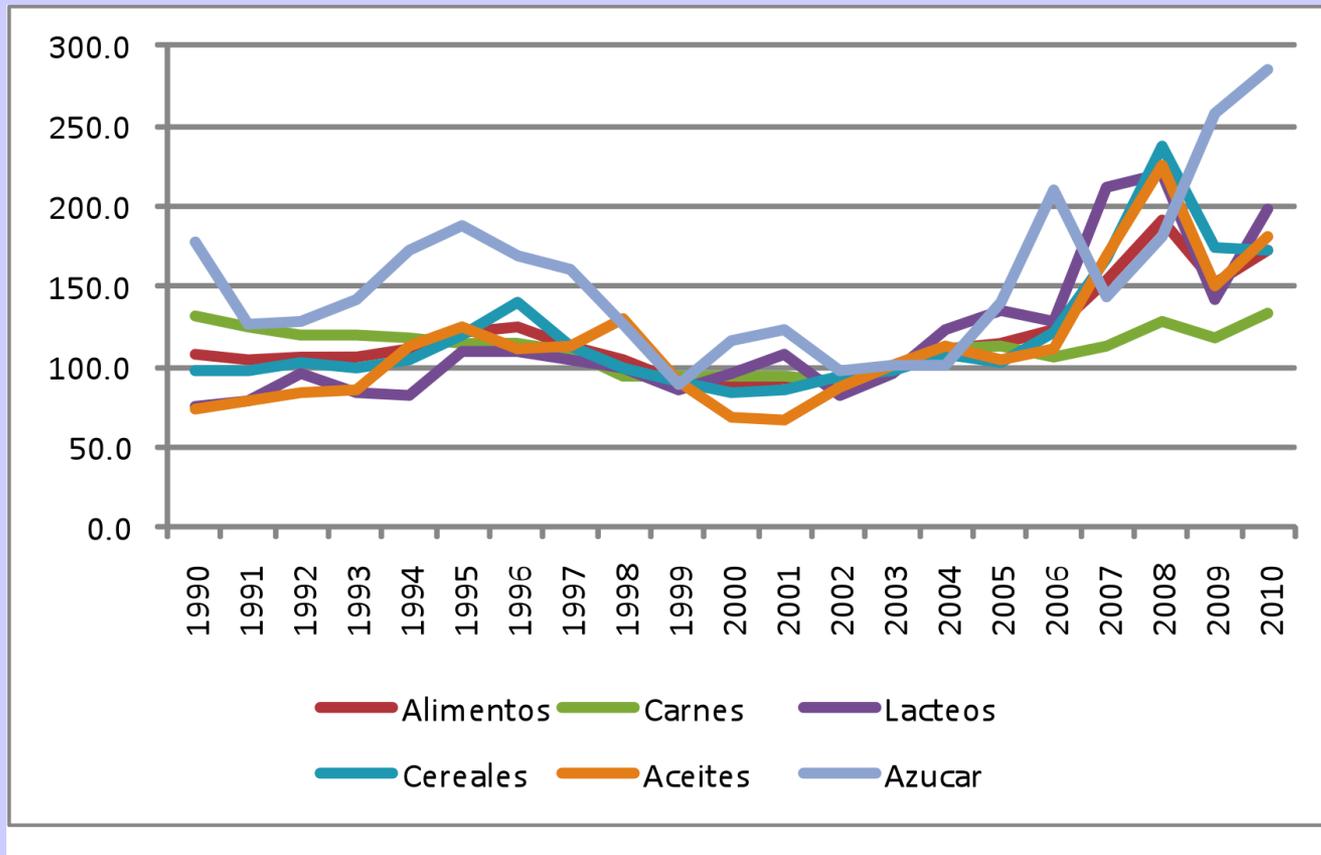
El sistema de precios establecido en la FSRIA es altamente distorsionante:

- Los pagos asociados a los créditos de mercadeo y los anticíclicos están claramente vinculados al nivel de precios: entre menores sean los precios, mayores son los pagos que los agricultores reciben. Los primeros, además, están conectados con los niveles actuales de producción.
- La posibilidad de “actualizar” áreas y rendimientos - y la expectativa que genera - “conecta” los pagos con los niveles de producción (“actuales” o “recientes”), lo mismo que la exigencia de que la tierra se mantenga en uso agrícola.
- El efecto es sobre los cultivos beneficiados y sobre los productos pecuarios derivados (pollo, cerdo, carne, etc.).
- El impacto en los precios internacionales es muy importante, dada la elevada participación estadounidense en los mercados mundiales

Food, Conservation and Energy Act de 2008

- Rige para el período 2008 a 2012
- Fue aprobada en un contexto de altos precios internacionales (en especial en granos, oleaginosas y leche) y de ingresos record de los granjeros
- Debido a las nuevas tendencias internacionales de precios y a los elevados ingresos, el Ejecutivo se opuso a incrementar los apoyos y vetó la ley, pero finalmente fue aprobada (aunque los mayores recursos se destinan a programas nutricionales)

Índice del precio internacional de los alimentos (2002-04 = 100)



Precios más elevados y volátiles:

- Biocombustibles
 - Mayores ingresos en países pobres altamente poblados
- Menores tierras disponibles para agricultura
 - Eventos climáticos extremos más frecuentes

Food, Conservation and Energy Act

- Mantuvo el sistema y los niveles de precios de FSRIA 2002 y en algunos casos los incrementó;
- Aumentó los cultivos que reciben ayudas sustanciales (en especial leguminosas);
- Estableció una nueva opción para recibir ingresos por pagos de seguros (the Average Crop Revenue Election program) vinculados a variaciones en precios y rendimientos;
- Formalizó la ayuda por desastres (antes era ad hoc);
- Dio mayor apoyo para los lecheros cuando los precios de la leche caen por debajo de un determinado nivel, o cuando los precios del alimento suben de un nivel determinado, y
- Reforzó la elevada protección dada al azúcar.

Principales variables de los programas de cultivos en las Actas de 2002 y de 2008

	Trigo	Maíz	Cebada	Sorgo	Avena	Algodón	Soya	Arroz
Loan Rate								
2002 Farm Bill								
2002-2003	2.80	1.98	1.88	1.98	1.35	0.52	5.00	6.50
2004-2007	2.75	1.95	1.85	1.95	1.33	0.52	5.00	6.50
2008 Farm Bill								
2008-2009	2.75	1.95	1.85	1.95	1.33	0.52	5.00	6.50
2010-2012	2.94	1.95	1.95	1.95	1.39	0.52	5.00	6.50
Direct Payment								
2002 Farm Bill								
2002-2007	0.52	0.28	0.24	0.35	0.024	0.067	0.44	2.35
2008 Farm Bill								
2008-2012	0.52	0.28	0.24	0.35	0.024	0.067	0.44	2.35
Target Price								
2002 Farm Bill								
2002-2003	3.86	2.60	2.21	2.54	1.40	0.724	5.80	10.50
2004-2007	3.92	2.63	2.24	2.57	1.44	0.724	5.80	10.50
2008 Farm Bill								
2008-2009	3.92	2.63	2.24	2.57	1.44	0.7125	5.80	10.50
2010-2012	4.17	2.63	2.63	2.63	1.79	0.7125	6.00	10.50

Temas a tratar

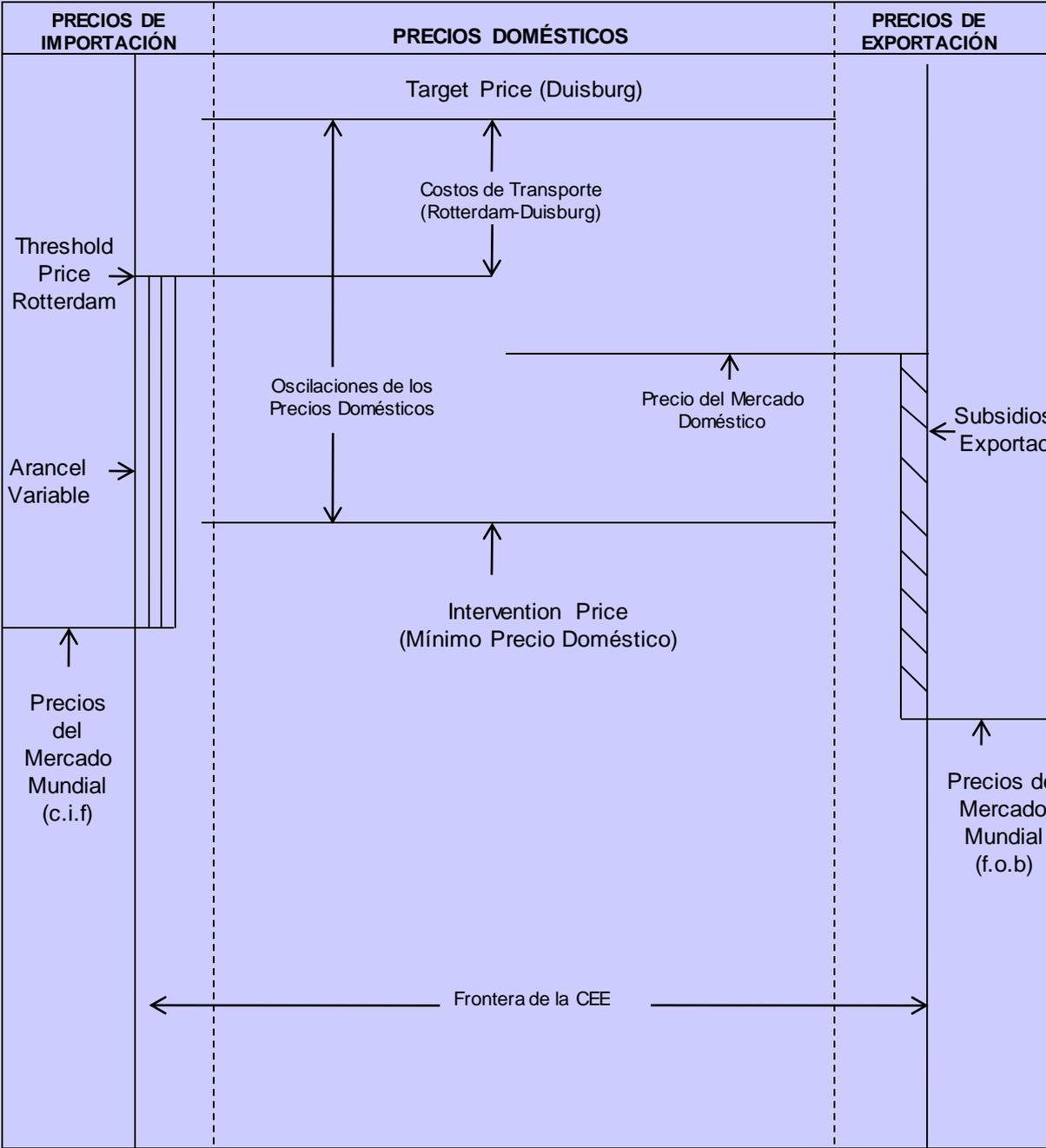
- Consideraciones sobre la importancia y las características de la agricultura
- El apoyo al agro en el ámbito internacional
- El caso de los Estados Unidos
- **El caso de la Unión Europea**
- Consideraciones finales

Génesis de la Política Agrícola Común (PAC)

- Durante la guerra y los primeros años de la posguerra Europa dependió de alimentos del extranjero, en especial de Estados Unidos
- Este país utilizó los alimentos como arma para imponer su dominio económico
- Para los europeos recuperar su independencia alimentaria se volvió un objetivo fundamental
- Desde la creación de la CEE se estableció una PAC con ese objetivo central. Asegurar buenos ingresos a los agricultores también hacía parte del objetivo

Génesis de la Política Agrícola Común (PAC)

- La PAC hizo parte fundamental de los acuerdos iniciales de integración (Tratado de Roma) y de todos los tratados posteriores, lo que muestra su especial importancia
- Estableció un mercado común para los bienes agrícolas, con organizaciones comunes de mercado
- Recibió la mayoría del presupuesto comunitario
- Se basó en instrumentos tradicionales: precios de intervención y garantía de compra, aranceles variables a las importaciones y subsidios a las exportaciones



Resultados de la PAC

- La PAC fue exitosa en recuperar la autosuficiencia alimentaria europea
- Pero, una vez logró este objetivo, generó un gran problema: el de los crecientes excedentes y la enorme acumulación de inventarios
- Los subsidios a las exportaciones comenzaron a jugar un papel central para darles salida
- La CEE - y luego la UE – se volvió un gran exportador de productos agrícolas subvencionados

Presiones para la reforma de la PAC

- Las nuevas prioridades de los europeos, los elevados costos presupuestales, la ampliación de la Unión hacia países muy agrícolas y las presiones internacionales (ej: GATT) pusieron la reforma de la PAC al orden del día
- Empero, el primer intento ambicioso de hacerlo no se presentó sino hasta 1992 (Mac Sharry): se redujeron los precios de sustentación y se establecieron pagos directos compensatorios para garantizar los ingresos

La reforma de la PAC

- Después de la reforma Mac Sharry continuaron las presiones para proseguir con la reforma
- En 1999 se inició una nueva reforma como parte de la Agenda 2000, conocida como la reforma de Berlín (1999 – 2003)
- Estableció nuevas reducciones a los precios de intervención y aumentó los pagos compensatorios
- Otorgó mayor importancia al desarrollo rural y al cuidado del medio ambiente
- Fijó un límite máximo al presupuesto agrícola comunitario 2000 – 2006 (fue lo más importante)

La reforma de junio de 2003

Objetivos:

1. Mejorar competitividad agro europeo, haciendo que los productores respondan más a las señales de mercado sin perjudicar sus ingresos
2. Promover mayor cumplimiento de las normas ambientales, de inocuidad alimentaria y de bienestar animal
3. Mejorar el sistema de apoyo al desarrollo rural

La reforma de junio de 2003

Principales cambios:

- Se comenzó el paso a un modelo donde se otorga una ayuda única por explotación – single farm payment (SFP) – basado en los subsidios recibidos en 2000 – 2002
- La “desvinculación” fue parcial: cada país decide que parte de la ayuda continua vinculada con el nivel de producción, con límites en el porcentaje y en los productos elegibles
- Cada país puede elegir la forma de calcular los SFP (por productor, promedio regional o mezcla de las 2)
- Para la ayuda vinculada, se redujeron precios de intervención y el monto de la ayuda por unidad productiva para los productos excedentarios

La reforma de junio de 2003

Principales cambios:

- La ayuda por explotación podía aumentar hasta un 10%, si se hacía con métodos amigables con el ambiente y con estándares de calidad
- Se redujeron moderadamente las ayudas directas a las explotaciones mayores (que reciben más de € 5.000 / año)
- Se aumentaron los fondos para que los productores mejoren su organización y gestión y diversifiquen su producción (desarrollo rural)
- Se estableció techo presupuestario para 2007 a 2013
- Fue un paso conciliatorio en el camino de la desvinculación de las ayudas (pasar a los subsidios a los ingresos, no a los productos), que resquebrajó la unidad de política de PAC

La “health check” de 2008

- Presiones:
 - Importancia creciente de la inocuidad de los alimentos
 - Importancia creciente de los métodos de producción
 - Importancia creciente del equilibrio territorial
 - Debate por concentración de los subsidios
 - Preocupación por impacto PAC en países en desarrollo

La “health check” de 2008

- Qué pretende la Comisión?
 - “Desvinculación” total de las ayudas
 - Unificar el sistema de pagos
 - Limitar los pagos a los grandes
 - Fortalecer los condicionantes para otorgar las ayudas: medio ambiente, inocuidad, etc.
 - Aumentar el porcentaje para desarrollo rural

Temas a tratar

- Consideraciones sobre la importancia y las características de la agricultura
- El apoyo al agro en el ámbito internacional
- El caso de los Estados Unidos
- El caso de la Unión Europea
- Consideraciones finales

Consideraciones finales

- Los países industrializados y numerosos países en desarrollo le otorgan una prioridad especial a su sector agropecuario, por la importancia que tiene para la economía y la sociedad y por sus características particulares
- Lo anterior se refleja en políticas preferenciales, mayores niveles de protección y presupuestos generosos (más que proporcionales a su participación en el PIB)
- Los acuerdos y tratados comerciales también le otorgan un tratamiento diferencial

Consideraciones finales

- Las políticas de los principales actores se han ido orientando crecientemente a apoyos al sostenimiento de los ingresos y a promover la competitividad sectorial
- Estas políticas deben adecuarse a un escenario de mayores precios de los bienes agrícolas
- En un país como Colombia (con recursos presupuestales escasos e innegables ventajas comparativas en agricultura) los apoyos deben concentrarse en la provisión de bienes públicos (educación, investigación, infraestructura, etc.) y en la lucha contra la pobreza rural.