

Septiembre de 2011 - Número 31

**Los debates en el Congreso de Estados Unidos sobre la próxima Ley agrícola**

Cecilia Pérez Llana

En el actual contexto de altos precios internacionales de los alimentos y de los productos básicos agrícolas, además de los ajustes fiscales producto de la actual coyuntura económica internacional, comenzará en los próximos meses en el Congreso de Estados Unidos el debate sobre la nueva ley agrícola, que es el instrumento del gobierno federal para dirigir ayudas a los agricultores e investigadores, a los programas de conservación y para mantener la seguridad alimentaria de la población.

Si bien las dos leyes agrícolas aprobadas a partir de 2002 han sufrido reducciones presupuestarias en sus distintos programas, el actual contexto de la economía americana, en el que se busca controlar el déficit fiscal, es aún menos favorable para el otorgamiento de sustanciales niveles de ayuda agrícola.

Dado que la ley agrícola 2008 caducará el próximo 30 de septiembre de 2012, el Comité Agrícola del Senado dio inicio el pasado 31 de mayo al proceso de las "Audiencias", que tienen lugar en distintos estados americanos y es el marco en el cual el Secretario de Agricultura expone sobre el panorama actual de la economía y de la agricultura frente a los productores rurales.

**El surgimiento de la ley**

La Ley Agrícola de Estados Unidos se originó en la década de 1930, cuando en un contexto de depresión económica, y bajo los lineamientos del *New Deal* del gobierno de Franklin Roosevelt, el Congreso aprobó el Acta Agrícola de 1933 para sostener los precios, otorgar créditos, evitar la erosión de los suelos y ayudar a los exportadores frente a la crisis económica internacional. Esta fue la primera ley que recurrió a mecanismos de intervención de la producción con el objetivo de controlar el abastecimiento de los bienes agrícolas y garantizar a los productores un determinado nivel de precios.

Durante los últimos años, los principales mecanismos de ayudas para los productores fueron los pagos directos, los pagos contracíclicos y los préstamos de comercialización. Los tres programas están dirigidos a un pequeño número de granos: los granos forrajeros, especialmente el maíz, reciben la mayor parte de la ayuda, seguido por el algodón, el trigo, las oleaginosas (soja) y el arroz.

Si bien no todos los programas de la ley agrícola interfieren con el sistema de precios de los granos y cultivos, los pagos contracíclicos y los préstamos de comercialización han sido duramente cuestionados por los socios de Estados Unidos en la Organización Mundial del Comercio por tratarse de subsidios distorsivos que influyen en las decisiones de producción y de comercio perjudicando a otros países que no subsidian su producción.

Cabe destacar que la ley agrícola de Estados Unidos, al igual que la Política Agrícola Común de la Unión Europea, representa un importante obstáculo para el avance de las negociaciones multilaterales de la Ronda Doha. En ocasión de la aprobación de la ley agrícola 2008, los congresistas manifestaron que, frente a una eventual conclusión satisfactoria de las negociaciones, reevaluarían algunos de sus programas, principalmente aquellos históricamente cuestionados por sus altos niveles de ayuda a la producción.

A fin de comprender los principales mecanismos de la ley agrícola y el motivo de su importancia en las negociaciones multilaterales, se hará una breve mención de los principales programas, pero con un especial criterio de selección. Se tomarán los programas que directa o indirectamente, influyen sobre el comercio internacional de cereales y oleaginosas.

### **Los mecanismos de la ley agrícola<sup>1</sup>**

#### *Pagos directos*

Los pagos directos son pagos fijos otorgados a los productores en función de su productividad histórica. Una granja es elegible en relación a sus acres base, que es un promedio histórico de la plantación de un producto. Bajo este esquema, un productor no está obligado a producir los granos originales para recibir las ayudas, sino que puede cultivar cualquiera a excepción de frutas y vegetales. El productor también puede optar por no cultivar nada e igualmente percibir los beneficios. Como los pagos directos no varían con los rendimientos ni con las variaciones de los precios, los desembolsos totales para los cultivos se mantienen casi constantes a lo largo de las distintas leyes agrícolas. Bajo este programa, está presupuestado un gasto promedio de U\$S 5.200 millones a lo largo del período de vigencia de la ley. Varios productores reciben en promedio U\$S 8.000 anuales.

#### *Pagos Contracíclicos (PCC)*

Son ayudas que se disparan automáticamente cuando los precios de mercado caen por debajo de un precio objetivo establecido legalmente. Se implementó por primera vez en 1973 y se discontinuó en la ley agrícola de 1996. La ley agrícola de 2002 los reestableció para el trigo, piensos, arroz y algodón de altura y lo extendió a la soja, otras oleaginosas y al maní.

Al igual que los pagos directos, los PCC están atados a un nivel de producción base de la granja y no dependen de la producción actual. La fórmula para el establecimiento de las tasas de pago depende de los precios de mercado y el programa no requiere que se cultive ningún grano en particular. Cada producto tiene su precio de referencia.

Los pagos contracíclicos están pensados como un mecanismo de ayuda al productor para épocas de bajos precios, situación que no condice con los altos precios

---

<sup>1</sup> Para un análisis de la Ley agrícola, ver Pérez Llana, Cecilia (2008). "La nueva Ley Agrícola de los Estados Unidos y su consistencia con las disciplinas de la OMC". *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración*, 12: 117-134.

internacionales actuales. Por este motivo, no se han disparado en los últimos años. Por el contrario, la actual preocupación radica en los altos precios de los cereales y de los cultivos en general.

### *Préstamos para comercialización y pagos deficientes del préstamo*

Bajo este programa, las tasas del préstamo -que equivalen a un precio de referencia- actúan como una garantía del precio de los productos. Si los precios de mercado caen por debajo del fijado por la tasa, los productores reciben subsidios adicionales. Como el programa depende de los valores de mercado, los desembolsos pueden variar anualmente.

Los préstamos otorgan al productor financiamiento interino y le permiten recibir un ingreso por su cosecha cuando lo solicita y al mismo tiempo almacenar el grano para su venta posterior, con posibles precios más altos.

Este tipo de ayudas son no recurribles, lo que significa que el gobierno acepta el grano como garantía total del préstamo aún si el precio de mercado es menor a su costo.

Los préstamos de comercialización tienen una garantía de precio mínimo sobre la cosecha corriente, a diferencia de los pagos directos o los contracíclicos, que están atados a bases históricas. El propósito original de estos préstamos fue el de dar a los productores fondos de corto plazo para afrontar los gastos hasta la venta de los granos, de ahí el nombre "*marketing assistance loans*". Sin ese crédito, muchos se veían en la necesidad de vender su cosecha en períodos de precios bajos y, por consiguiente, causar una sobreoferta en el mercado.

Los productos que no reciben apoyo directo a través de los programas mencionados son las carnes, la industria aviar, las nueces y los productos derivados de las semillas. Sin embargo, sus productores pueden estar afectados por los programas de apoyo, dado que la intervención federal en una parte de la granja influye sobre la producción y los precios en otro sector. Además, la ayuda al maíz actúa como insumo para la industria cárnica, entre otras.

Como una alternativa a los pagos contracíclicos tradicionales, la ley agrícola de 2008 estableció el Programa ACRE (*Average Crop Revenue Election*,) que actúa como una garantía del ingreso basada en el rendimiento estadual promedio de los últimos cinco años y en el precio nacional promedio de los últimos dos años para los *commodities* cubiertos y para el maní. Si bien los productores que se enrolaron en el programa debieron ceder parte de los montos de ayuda provenientes de los pagos directos y de los préstamos de comercialización, al tomar como referencia los precios promedio de los últimos dos años, tuvo una gran adhesión.

### *Otros programas de ayuda*

La ley agrícola de 2008 también contempla un programa de apoyo a la industria de los biocombustibles, principalmente a los de segunda generación, que son aquellos que no utilizan materia prima alimenticia para su desarrollo. En el marco de la política agrícola, se brindan ayudas para la producción de cultivos destinados a la producción de energía y que constituyen subsidios directos a la producción de biocombustibles. A modo de

ejemplo, existen líneas de préstamos para la construcción de plantas de biocombustibles.

De igual forma, la ley agrícola establece un programa de seguros para los cultivos destinado a pérdidas por catástrofes naturales. El principal inconveniente de este programa es que está dirigido al mismo grupo de granos que se beneficia de otros programas, como el de pagos directos.

### **Evaluaciones preliminares de la ley agrícola 2008**

Un análisis preliminar de la ley agrícola 2008 llevado a cabo por la OECD<sup>2</sup> (OCDE, 2011) sugiere que en términos generales, la legislación ofrece un leve progreso hacia una mayor orientación al mercado dado que mientras mantiene los programas de ayuda para los cultivos incluidos en la ley agrícola de 2002, dispone de mecanismos de apoyo adicionales para los *commodities*, incluyendo ayuda potencial para los sectores lácteo y del azúcar, aún en las situaciones de altos precios de mercado.

La OECD afirma que la ley agrícola 2008 continúa con el esquema de apoyo a los precios y al ingreso rural de la ley agrícola anterior al haber mantenido el mismo énfasis en los pagos directos, en los pagos contracíclicos y en los programas de comercialización para los años de cultivo 2008-2010. Mostrando aún más la continuidad entre ambas leyes, el estudio de la OECD sostiene que algunos programas de ayuda para el sector lácteo que estaban por vencer a fines de 2007 fueron reintroducidos en la legislación posterior. Además, la ley agrícola 2008 también introdujo mecanismos de ayuda para mejorar la competitividad y la comercialización de la horticultura y de la ganadería.

Según la OECD, el hecho de que muchas políticas sean contracíclicas con respecto a los precios de mercado significa que la ayuda es inversamente proporcional a ellos. Esto implica que el nivel de ayuda puede incrementarse si se reducen los precios mundiales de los *commodities*. Por otro lado, las nuevas prioridades relacionadas con el cambio climático, la seguridad alimentaria, la mejora de la competitividad y la eficiencia, sumadas a los problemas presupuestarios, pueden conducir a una revisión de la efectividad en términos de costo-beneficio de los programas para los *commodities*, que representan una parte muy importante del gasto total y están concentrados en pocos sectores de la producción.

### **Posición bipartidaria acerca de la futura ley**

En su disertación en el Senado y luego ante los productores, el Secretario de Agricultura de Estados Unidos, Tom Vilsack, afirmó que el presupuesto de la próxima ley agrícola será menor al actual y que su Departamento está preparado para actuar con menos recursos. Si bien existe una fuerte presión por parte de los agricultores nucleados en organizaciones no gubernamentales y de algunos congresistas que también son productores agropecuarios, existe un consenso bipartidario sobre la necesidad de reducir los montos de las ayudas, principalmente en dos de los programas más importantes de la

<sup>2</sup> OECD (2011), *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States*, OECD Publishing.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264096721-en>

ley, como son los pagos directos y los seguros para los cultivos. No cabe duda de que los recortes tendrán impactos reales para la agricultura americana.

Por otro lado, la propuesta de presupuesto federal para el año 2012 enviada al Congreso por el Presidente Barack Obama busca reducir los pagos para los agricultores ricos<sup>3</sup>, mientras que la propuesta de los congresistas republicanos, que son la mayoría en la Cámara de Representantes, busca recortar en más de treinta mil millones de dólares los programas de ayuda agrícola a lo largo de la próxima década. Si esta propuesta que además cuenta con el apoyo de los demócratas se concretara, los pagos directos se reducirían en más del 50%. La justificación de esta propuesta se basa en que los altos precios de los productos como el maíz, el trigo y la carne indican que los productores no necesitarán recibir las ayudas del gobierno.

Si bien actualmente no hay bajo análisis propuestas de ley escritas existen varias voces posicionadas a favor o en contra de los recortes y aunque todavía no se haya alcanzado ningún acuerdo presupuestario, altos funcionarios del Congreso y del Departamento de Agricultura afirmaron a medios de prensa que están operando bajo el supuesto de que, por lo menos, los pagos directos se enfrentarán a importantes reducciones.

Una de las alternativas en discusión para la próxima ley sería la de implementar un único programa de ayudas. En esa línea, el senador republicano por Nebraska, y ex secretario de agricultura de la administración Bush, Mike Johanns, promueve la creación de una única red de seguridad, teniendo especialmente en cuenta las ayudas por catástrofes naturales que afrontan con periodicidad los granjeros americanos. Estas declaraciones indican que el programa de seguros a los cultivos difícilmente se vea reducido ya que encontrarán oposición en el mismo Congreso.

A pesar de que los subsidios agrícolas son criticados como una forma de “bienestar corporativo”, los poderosos grupos de presión de agronegocios en Washington D.C han afirmado durante varios años que ayudan a mantener puestos rurales en funcionamiento. Pero, un dato no menor, y que cabe destacar, es que varios de los senadores de los estados agrícolas son también beneficiarios de los subsidios estatales al ser productores agropecuarios.

### **Algunas consideraciones finales**

El núcleo de todas las leyes agrícolas es el sostenimiento del ingreso rural y las políticas de apoyo a los precios de los productos básicos agrícolas, es decir, los programas y los niveles de ayuda que el gobierno federal dispone para los agricultores. La mayoría de las disposiciones de la ley fueron establecidas décadas atrás y actualmente no son compatibles con los objetivos económicos nacionales vinculados con la necesidad de reducir el gasto público. Las ayudas tampoco serían necesarias en el actual contexto internacional de precios agrícolas récords. Sin embargo, al igual que en la Unión Europea, la ley agrícola está profundamente arraigada en la agricultura y en la cultura

---

<sup>3</sup> Cabe tener en cuenta que los establecimientos grandes reúnen la parte de las ayudas dirigidas a los productos básicos, lácteos y azúcar (OECD, 2011).

americana y su ausencia reduciría el nivel de competitividad internacional que detenta el sector.

En lo que respecta a la negociación comercial en la OMC, la posición de EE.UU. en la Ronda Doha es que la aceptación de un menor límite máximo para la ayuda interna y la reducción de los subsidios a la exportación depende de una expansión sustancial del acceso a mercado para los productos agrícolas americanos en todo el mundo, incluidos los países en desarrollo.

Un número importante de acuerdos que hubieran implicado cambios sustanciales en algunos programas de la ley agrícola de EE.UU. ya se han discutido en las negociaciones agrícolas de Doha, pero son contingentes al alcance de un acuerdo global. Este sería el caso de todos los subsidios a la exportación agrícola, que serían eliminados hacia fines de 2013, así como de las ayudas alimentarias que desplazan las ventas comerciales y las garantías de crédito a la exportación.

Por último, Estados Unidos se comprometería a implementar una temprana y ambiciosa reducción de los subsidios al algodón, siempre y cuando haya un acuerdo global.

A pesar de que la nueva ley agrícola implicará recortes presupuestarios en sus principales programas, el actual contexto de crisis económica y de estancamiento de la Ronda Doha –que ya lleva más de diez años de negociaciones- profundiza las facultades de los gobiernos para mantener el esquema de subsidios en sus principales ramas de la actividad económica. Si bien hacia fines de 2008, y más recientemente en abril de 2011 hubieron atisbos de conclusión de la Ronda – que hubiera entrado en contradicción con los subsidios internos-la actual parálisis genera un contexto proclive a la expansión de las medidas proteccionistas y al apoyo a la producción nacional.

El artículo expuesto no necesariamente refleja la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Se autoriza la reproducción total o parcial citando las fuentes.