

LA NUEVA LEY AGRÍCOLA ESTADOUNIDENSE (FARM BILL 2008-2013) Y SUS REPERCUSIONES ECONÓMICAS Y COMERCIALES

Agustín Tejeda Rodríguez

Fundación INAI

Abril de 2009

Índice

1. Introducción	3
2. Modificaciones a los programas de subsidios a la producción establecidos por la Farm Bill 2008	5
2.1 Pagos Directos	5
2.2. Pagos Contra-Cíclicos	9
2.3. ACRE	12
2.4. Préstamos de Asistencia para la Comercialización y Pagos por Préstamos Deficientes	18
2.5. Limitaciones a los pagos	22
3. La nueva Farm Bill y las disposiciones de la OMC	26
3.1. Pagos Directos	26
3.2. Pagos Contra-Cíclicos	27
3.3. Programa ACRE	28
3.4. Préstamos de Asistencia para la Comercialización y Pagos por Préstamos Deficientes	30
4. Comentarios finales	32

1. Introducción

Tras un año de intensos debates y luego de casi 8 meses de prórrogas de la ley anterior, **el Congreso norteamericano aprobó, el 22 de mayo de 2008, la nueva Ley Agraria (“Farm Bill”).** La “Ley de agricultura, nutrición y bionergía de 2008” **contará con un presupuesto de aproximadamente 300 mil millones de dólares** para cubrir programas de apoyo al agro estadounidense **para el total de los próximos 5 años.**

La Administración Bush se mostró muy crítica desde el inicio del proceso de gestación de la ley por considerar que las versiones debatidas en el Congreso aumentaban las ayudas a los agricultores y exponían a los EE.UU. a nuevas demandas en el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC. Meses de negociaciones no pudieron limar las diferencias y **el Presidente terminó vetando el proyecto** enviado por el Legislativo. **Sin embargo, el fuerte respaldo bipartidista** conseguido en el Congreso **permitió alcanzar la mayoría de dos tercios necesaria para superar el veto presidencial y sancionar la ley.**

La ley **mantiene la cuestionada estructura de subsidios estadounidenses** a las commodities agrícolas y **las ayudas** otorgadas a los productores **podrían ser, incluso, más dañinas para el comercio mundial.** Con esta ley, **EE.UU. termina de dar forma a una fuerte red de seguridad que incentiva al agricultor a aumentar su producción,** al cubrirlo de pérdidas en sus ingresos no solo por las variaciones de los precios de mercado de sus productos, sino también por variaciones en los rendimientos de las cosechas.

Del total del gasto proyectado para la ley, aproximadamente el 65% se destinaría para los programas de lucha contra el hambre, incluidos los *foods stamps* (cupones alimentarios) y la asistencia alimentaria de emergencia. **Los programas de subsidios a las commodities agrícolas** analizados en este trabajo **recibirán cerca del 15% del total del presupuesto.** Para los programas de conservación, especialmente los de protección de tierras de cultivo y de administración medioambiental, se destinaría aproximadamente el 8% del gasto.

Dos aspectos encienden la **alarma** en los países en desarrollo. En primer lugar, **EE.UU. podría aumentar en los próximos años sus niveles de ayuda interna** a la agricultura, perjudicando a las economías de los países exportadores de commodities agrícolas. En segundo lugar, **esta legislación significa un gran escollo para las negociaciones comerciales multilaterales** que se están desarrollando en el marco de la OMC, en donde sus Miembros negocian la reducción de los subsidios agrícolas provistos principalmente por EE.UU. y la UE.

El presente trabajo tiene como finalidad analizar y dar luz sobre algunos aspectos relevantes de la nueva ley agrícola aprobada por el Congreso de EE.UU. En la primera sección se realiza una descripción de los programas de subsidios al agro de ese país vigentes por la Farm Bill 2002, para luego examinar los cambios propuestos por la nueva legislación y sus repercusiones para los países en desarrollo. En la segunda sección se discuten los nuevos programas de subsidios en el marco de los compromisos asumidos por EE.UU. en el Acuerdo de Agricultura de la OMC. En la tercera sección se expresan algunos comentarios finales. Debe aclararse que el análisis está centrado en los programas de Pagos Directos, Pagos Contra-Cíclicos, ACRE, Préstamos de Asistencia para la Comercialización y Pagos por Préstamos Deficientes, habilitados para las *covered* y *loan commodities*¹ (incluido el maíz), quedando excluidos del estudio los subsidios al azúcar y a los lácteos.

¹ El término “*covered commodity*” refiere a trigo, maíz, sorgo, avena, cebada, algodón de altiplanicie, arroz de grano largo y medio, legumbres, soja y otras oleaginosas. Por su parte, el término “*loan commodity*” refiere a trigo, maíz, sorgo, avena, cebada, algodón de altiplanicie, algodón ELS, arroz de grano largo y medio, soja, otras oleaginosas, lana clasificada y sin clasificar, mohair, miel, guisantes secos, lentejas y garbanzos pequeños y largos.

2. Modificaciones a los programas de subsidios a la producción (commodity programs) establecidos por la Farm Bill 2008

2.1. Pagos Directos (Direct Payments)

Los Pagos Directos (PD) fueron creados por la ley agrícola de 2002 para sustituir a los denominados *Production Flexibility Contract* de la ley de 1996. Manteniendo la esencia de sus antecesores, los PD amplían el espectro de productos que pueden ser beneficiarios por estos. A través de este programa, se ofrece a los productores estadounidenses subsidios fijos por unidad de producto, basados en niveles históricos de hectáreas sembradas y rendimientos.

El monto que recibe cada productor es calculado teniendo en cuenta, por un lado, las hectáreas cultivadas y los rendimientos históricos (correspondientes al lapso 1981-85), y por el otro, un coeficiente fijo establecido en la ley para cada producto. Por lo tanto, el subsidio no se encuentra determinado por las variaciones corrientes de producción y precios.

La ley de 2002 ofreció la posibilidad de actualizar los rendimientos y la superficie base (al período 1998-2001), lo que generó polémica con respecto a la clasificación de estos pagos como “fijos y desconectados”. Esta clasificación resulta de vital importancia ya que los subsidios cuyos desembolsos son independientes de las variaciones corrientes de precios y producción son enmarcados dentro de la denominada Caja verde (subsidios que no dañan, o a lo sumo en grado mínimo, el comercio), y no están sujetos a compromisos de reducción en el marco de la OMC.

Los pagos anuales que recibe cada productor son calculados, para cada tipo de cultivo, mediante la multiplicación de los siguientes elementos:

- el 85 % de la superficie registrada como base (*payment acres*)².
- el rendimiento por acre correspondiente a esa superficie base (*payment yield*).
- una tasa monetaria de pago directo fija por unidad de producto, establecida por la ley para cada cultivo susceptible de recibir pagos (*direct payment rate*).

Box 1. Pagos Directos

$$\text{Pago Directo} = \text{Tasa de pago directo} * (0,85 * n^{\circ} \text{ de acres base}) * \text{Rendimiento promedio de los acre base}$$

El monto total anual es igual a la suma de los pagos que recibe por cada cultivo producido en la superficie base en condiciones de recibir estos beneficios.

² El factor de ajuste del 85% fue introducido en leyes anteriores para reducir el número de acres base elegibles para los pagos, y así disminuir los gastos federales.

La cobertura del programa (*covered commodities*) se vio ampliada con la ley de 2002, permitiendo que los productores norteamericanos reciban pagos por la producción de: soja, maní, trigo, maíz, sorgo, cebada, avena, algodón de altiplanicie, arroz y otras oleaginosas³.

Uno de los aspectos más importantes de este programa es que ofrece al agricultor flexibilidad para que pueda asignar sus tierras a la producción del cultivo que desee (con la excepción de frutas, vegetales y arroz salvaje), independientemente de aquellos por los que recibe los pagos⁴. De esta manera, puede recibir el subsidio por un cultivo base (ejemplo maíz) y estar utilizando esa superficie para sembrar otro distinto (ejemplo soja). Incluso puede optar por el cultivo de alfalfa en todos sus usos (henificación, cosecha y pastoreo), y de otros cultivos forrajeros, sin reducción en los pagos. Sin embargo, existe la obligación de mantener las tierras en uso agrícola (lo que incluye el barbecho), y de conservarla en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

Cambios bajo la nueva Farm Bill

La nueva ley agrícola mantiene el programa de Pagos Directos con modificaciones menores, con respecto a las disposiciones que los gobernaban en la ley anterior (“Farm Bill 2002”).

La fórmula para el cálculo de los pagos que recibirá el agricultor continúa siendo la misma, especialmente **las tasas de PD no sufren ninguna variación** (ver Cuadro 1). En lo que respecta a la cobertura, se produce una división del arroz en “de grano largo” y “de grano medio”. A pesar de recibir los PD en las mismas condiciones que las demás commodities, el maní recibirá un tratamiento separado⁵.

La modificación de mayor relevancia es una reducción de un 2% en los montos otorgados a cada beneficiario **para el período 2009-11**. Esto se logrará **a través de una reducción del número de acres enrolados** en el programa durante esos años, **del 85% al 83.3%** de la superficie base. A su vez, aquellos productores que opten por el nuevo programa ACRE verán reducidos sus PD en un 20%. Las razones de estos cambios serían exclusivamente presupuestarias.

Es importante destacar que **no se contempla una nueva actualización de rendimientos y superficie base**. Serán tomadas en cuenta las superficies y rendimientos establecidos bajo las secciones 1101, 1102 y 1302 de la ley anterior.

³ El término “otras oleaginosas” refiere a girasol, canola, cártamo, lino, mostaza, sésamo, colza, col de abisíña y cualquier otro producto designado como tal por la Secretaría de Agricultura de los EE.UU.

⁴ Esta flexibilidad (“*planting flexibility*”) fue introducida en la ley de 1990 con el propósito de que los agricultores respondan a las señales de mercado al elegir que cultivo producir.

⁵ La nueva ley diferencia el trato dado al maní del otorgado al resto de las *covered commodities*. Los programas de los cuales es beneficiario este cultivo se encuentran regulados por el subtítulo C del título I de la Farm Bill 2008. Sin embargo, en lo que hace a los programas de Pagos Directos, Pagos Contracíclicos, Préstamos de Asistencia para la Comercialización y Pagos por Préstamos Deficientes, las disposiciones son prácticamente las mismas que para el resto de los cultivos. Por este motivo, en el presente trabajo se analizarán en forma conjunta las disciplinas para el maní y para las denominadas *covered commodities*.

Cuadro 1: Tasas de Pagos Directos (*Direct Payments Rates*)
(USD/Tm)

Producto	FB 2002	FB 2008
Trigo	19,11	19,11
Maíz	11,02	11,02
Sorgo	13,78	13,78
Cebada	11,02	11,02
Avena	1,39	1,39
Algodón de altiplanicie	147,05	147,05
Arroz de grano largo	51,81	51,81
Arroz de grano medio	51,81	51,81
Soja	16,17	16,17
Otras oleaginosas	17,64	17,64
Maní	36	36

Fuente: elaboración INAI en base a las leyes agrícolas de EE.UU. 2002 y 2008.

Por otro lado, se mantiene la flexibilidad para destinar las tierras a los cultivos que el agricultor desea. Además, **continúa la prohibición de cultivar frutas y verduras en las superficies de base. Como excepción, se autoriza un proyecto piloto de flexibilidad-plantación** para los años agrícolas 2009-12, que permite la producción de pepinos, guisante verde, habas, calabaza, judía verde, maíz dulce y tomate para su procesado, en áreas de hasta 9.000 acres base en Illinois, 9.000 acres base en Indiana, 1.000 acres base en Iowa, 9.000 acres base en Michigan, 34.000 acres base en Minnesota, 4.000 acres base en Ohio y 9.000 acres base en Wisconsin.

Implicaciones económicas

Los montos que un agricultor recibe en concepto de Pagos Directos no se encuentran determinados por las condiciones actuales de producción y mercado. Los mismos dependen de la cantidad de superficie sembrada y de los rendimientos históricos de los cultivos, así como de un coeficiente fijo establecido por ley para todo el período de vigencia de la misma. **Al estar las condiciones de estos pagos previamente determinadas y no depender de las variaciones** que puedan ocurrir **en los niveles de precios y producción corriente, se dice que se encuentran “desconectados” y son “mínimamente dañinos” para el comercio mundial.** Las decisiones de producción no se encontrarían influenciadas por estas ayudas, sino que estarían gobernadas por las señales del mercado.

Este argumento, presente en el Acuerdo de Agricultura de la OMC, encuentra su justificación en que este tipo de ayudas **no afectan la decisión del productor sobre que cultivos producir, que insumos utilizar y cuanta superficie sembrar.** Por su condición de “fijos y desconectados” no

alterarían las rentabilidades relativas de las diferentes commodities, y no generarían incentivos a aumentar la producción.

No obstante, si bien es cierto que los programas de subsidios directos no afectan la elección respecto a que cultivar, **los cambios establecidos por la Farm Bill 2002 transformaron a los PD estadounidenses en una excepción a la regla. La opción ofrecida por esta ley para la actualización de las superficies base generó incentivos para** que los agricultores, ante la expectativa de una nueva actualización, se encuentren **trasladando su producción hacia los cultivos que presentan mayores tasas de pagos directos**. Esto les permitirá en un futuro contar con una superficie base constituida por commodities beneficiadas con pagos mayores. Así, no solo serán receptores de mayores subsidios, sino que además verán elevarse el valor de su tierra. Los campos que poseen superficies base constituidas por cultivos que habilitan a su propietario a recibir altos pagos poseen un valor mayor, que las que permiten obtener menores. **La nueva ley**, al no contemplar una nueva actualización de los acres base, constituye una **señal importante para desalentar este tipo de comportamientos**.

Por otro lado, **existen opiniones⁶ que contradicen la visión dominante**, y consideran que este tipo de subvenciones sí generan incentivos a aumentar la producción, y por lo tanto inciden en las decisiones del receptor de las mismas. Los defensores de este argumento **expresan que los pagos producen efectos de riqueza y de inversión que no son despreciables** y deben considerarse para evaluar en que grado afectan las condiciones del mercado mundial de los cultivos abarcados. Al aumentar los ingresos y la riqueza de los agricultores, estas ayudas otorgan una mayor capacidad para invertir en la unidad productiva, y además, para obtener créditos para ese tipo de inversión. Paul C. Wescott y C. Edwin Young⁷ sostienen que las transferencias que no son directamente atribuibles a productos específicos pueden aumentar el nivel general de producción a través del aumento de la riqueza de los agricultores, conduciendo a aumentos de inversiones en el agro y potenciando el uso de la tierra y otros insumos. Estas inversiones bajarían los costos de producción, aumentando la oferta norteamericana de estos productos.

Si lo anterior es cierto, al ser los EE.UU. uno de los principales proveedores de productos agrícolas del mundo, **la sobreoferta obtenida provocaría un descenso de los precios mundiales** de los cultivos, con los efectos negativos que ello genera en los países en desarrollo con economías sustentadas fundamentalmente en la agroexportación.

La nueva ley, al no presentar cambios en la metodología para el cálculo de los pagos, no producirá cambios en los incentivos generados por la FB 2002. Particularmente, la reducción de un 2% en los montos recibidos durante los dos primeros años no tendrá consecuencias importantes para el mercado mundial.

De mayor relevancia resulta la reducción de un 20% en los montos obtenidos por PD para aquellos enrolados en el nuevo programa ACRE. A simple vista la disminución de los pagos sería positiva. Sin embargo, en el caso en que los subsidios por ACRE sean superiores a este monto

⁶ Ver "La nueva ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural de los Estados Unidos (Farm Bill). Un análisis de sus implicancias comerciales. CEPAL 2003".

⁷ Ver ERS-AO-275 (21-09-2000).

resignado de PD (más lo que antes obtenía por Pagos Contracíclicos), la disminución es perjudicial dado que transforma pagos que antes eran no distorsivos en dañinos para el mercado mundial.

2.2. Pagos Contra-Cíclicos (*Counter-Cyclical Payments*)

El programa de Pagos Contracíclicos (PCC) fue reestablecido por la ley agrícola de 2002, y prevé subvenciones a los agricultores estadounidenses siempre que el “precio efectivo” que reciba por la venta de sus cultivos caiga por debajo de un “precio meta” establecido por la ley.

De esta manera, al tratarse de un programa de sostenimiento de los precios, los montos que recibe el agricultor en concepto de PCC dependen de los niveles de precios corrientes. No obstante, al estar a su vez basados en la misma superficie y rendimientos base que el programa de Pagos Directos, se encuentran desconectados de los niveles de producción actuales. Además, poseen la misma cobertura, en cuanto a cultivos susceptibles de recibir ayuda, que este último programa. El agricultor también posee la flexibilidad de destinar sus tierras al cultivo que desee, con la excepción de frutas y vegetales, y la obligación de destinar la superficie base a la producción agrícola.

El método para calcular los montos anuales que recibe cada agricultor enrolado al programa por cada cultivo es el siguiente:

- 1) Se observa el precio meta (*target price*) establecido por la ley para cada cultivo. Este representará el precio mínimo por unidad de producción que recibirá el productor.
- 2) Se calcula el precio efectivo recibido por el agricultor (*effective price*), contra el cual se comparará el precio meta fijado por ley. Este precio efectivo será igual a la suma de la tasa de PD utilizada para el cálculo de los pagos directos, y el mayor entre el precio de mercado promedio nacional para el cultivo en cuestión y el precio sostén establecido por la ley para el cálculo de los Préstamos de Asistencia para la Comercialización (MLA) y los Pagos por Préstamos Deficientes (LDP), el denominado *loan rate*.

Precio efectivo = Precio de Mercado o *Loan Rate*, el mayor de los dos + Tasa de Pago Directo

- 3) Se comparan ambos precios. Si el precio efectivo es mayor que el precio meta, no corresponde ningún pago al productor. En el caso de que el precio efectivo sea menor que el precio meta el productor recibirá del gobierno una subvención.
- 4) Esta subvención estará basada en una suma monetaria por unidad de producto denominada *Cc Payment Rate*, que surge de la diferencia entre los dos precios.

Cc Payment Rate = Precio Meta – Precio Efectivo

- 5) El monto que recibirá el agricultor por cada cultivo resultará de la multiplicación de:
 - el 85 % de la superficie registrada como base (*payment acres*).
 - el rendimiento por acre correspondiente a esa superficie base (*payment yield*).
 - un monto por unidad de producto (*cc payment rate*).

Box 2. Pagos Contra-Cíclicos

$$\text{Pago Contracíclico} = [\text{Precio meta} - \text{Precio efectivo}] * (0,85 * \text{nº de acres base}) * \text{Rendimiento promedio de los acre base}$$

$$\text{Siendo : Precio Efectivo} = \text{MAX} [\text{Precio de mercado ; Loan rate}] + \text{Tasa de pago directo}$$

El monto total anual de subvenciones, otorgado a cada agricultor en concepto de PCC, se obtiene con la suma de los pagos que recibe por cada *covered commodity*.

Cambios bajo la nueva Farm Bill

La nueva Farm Bill, si bien mantiene la metodología para el cálculo de los Pagos Contracíclicos prevista en la ley de 2002, **introduce modificaciones de relevancia en los precios meta** que gobiernan el desencadenamiento de estos pagos.

Como puede apreciarse en el Cuadro 2, durante el primer y segundo año de implementación de la ley no se producen cambios importantes en los precios meta con respecto a la Farm Bill 2002. Solo una leve baja en el correspondiente a algodón de altiplanicie que se mantiene durante todo el período de vigencia de la ley. **Para el período 2010-12 se prevén ajustes al alza en los precios meta de la mayoría de las commodities.** Los **incrementos más importantes se dan en cebada, avena y otras oleaginosas.** Aumentos menores están previstos para trigo, sorgo y soja. La elevación de estos precios aumentará los precios mínimos a los que estarán sujetos los agricultores de EE.UU. en el desarrollo de su actividad. Por último, para arroz, maíz y maní no están previstos ajustes.

A partir del año 2009 la cobertura del programa se ve ampliada con la inclusión de guisantes secos, lentejas y garbanzos. Para el arroz se establece la división en “de grano largo” y “de grano medio”. Al igual que lo que sucede en los PD, los subsidios para los productores de maní estarán sujetos a las mismas disciplinas, pero tendrán un tratamiento separado del resto de las commodities.

Cuadro 2: Precios Meta (Target Prices)
(USD/Tm)

Producto	FB 2002	FB 2008		Variación (%)	
	2004-2007	2008-2009	2010-2012	2008-2009	2010-2012
Trigo	144,04	144,04	153,22	0	+ 6,4
Maíz	103,54	103,54	103,54	0	0
Sorgo	101,18	101,18	103,54	0	+ 2,3
Cebada	102,88	102,88	120,79	0	+ 17,4
Avena	83,54	83,54	103,85	0	+ 24,3
Algodón de altiplanicie	1596,15	1570,79	1570,79	- 1,6	- 1,6
Arroz de grano largo	231,49	231,49	231,49	0	0
Arroz de grano medio	231,49	231,49	231,49	0	0
Soja	213,11	213,11	220,46	0	+ 3,4
Otras oleaginosas	222,67	222,67	279,55	0	+ 5,5
Maní	495,00	495,00	495,00	0	0
Guisantes secos		183,42	183,42		
Lentejas		282,41	282,41		
Garbanzos pequeños		228,40	228,40		
Garbanzos largos		282,41	282,41		

Fuente: elaboración INAI en base a leyes agrícolas de EE.UU. 2002 y 2008

Implicaciones económicas

Las ayudas bajo el programa de Pagos Contracíclicos, si bien están basadas en las mismas superficies y rendimientos base que los Pagos Directos, se encuentran especialmente determinadas por el nivel vigente de precios de los cultivos. **Los PCC constituyen un programa de sostenimiento de los precios** y, por ese motivo, no existen demasiadas dudas sobre los incentivos que generan al aumento de producción.

El programa fue diseñado como parte de una “red de seguridad” que tiene como objetivo estabilizar los ingresos agrícolas. **Al garantizar cierto nivel de precios mínimos, se elimina el denominado “riesgo de mercado”**. Esto genera incentivos al aumento de la producción, sobre todo en aquellos productores aversos a este tipo de riesgo.

Estos aumentos de producción generan consecuencias negativas para los agricultores de países en desarrollo, quienes deben competir en desigualdad de condiciones con los productores de EE.UU. Países con condiciones naturales para la producción y exportación de productos agrícolas

hoy se han convertido en importadores netos de alimentos. No sólo no pueden acceder al mercado norteamericano, sino que además, no pueden competir con los productos de EE.UU. en terceros mercados. Los descensos en los precios tornan muchas veces inviable la producción, afectando sobre todo a aquellos países en donde la gran mayoría de los pobres son campesinos.

Uno de los problemas principales es que **este tipo de ayudas podría generar lo que se conoce en economía como un “círculo vicioso”**. En este caso, si el descenso de los precios es causado por un exceso de oferta en el mercado, los subsidios que se desencadenarían por esta causa no harían más que agravar la situación. Los agricultores aumentarían su producción generando una sobreoferta que presionaría aún más a la baja de precios.

En lo que respecta a la decisión de que cultivos producir, las consideraciones realizadas para el programa de Pagos Directos continúan siendo válidas. La expectativa de una nueva actualización de las superficies base generaría un vuelco a la producción de aquellos cultivos con mayores precios garantizados.

La nueva ley refuerza las afirmaciones anteriores al realizar un ajuste en los precios meta (*target prices*). El alza de los precios mínimos, que se le garantizan al productor en el ejercicio de su actividad, aumenta los incentivos que este tiene para incrementar su producción. Esto debido a que los riesgos de pérdidas de ingresos por descenso de precios son menores.

A su vez, **la probabilidad de recibir ayudas es mucho mayor**. Un descenso menor de los precios habilitará a los enrolados en el programa a recibir ayudas. De esta manera, **los montos otorgados al agro estadounidense podrían aumentar considerablemente en los años venideros**, con respecto a los otorgados bajo la ley 2002. Se podría decir, entonces, que la presente ley, profundiza la filosofía de su predecesora al aumentar las ayudas consideradas “dañinas” para el comercio por la OMC.

Las variaciones de los diferentes precios meta también afectarían la elección del cultivo a producir. Resulta esperable que los agricultores se vuelquen a aquellos productos que mayor incremento en los precios mínimos poseen. Así, la ley promovería la siembra de Cebada y Avena con respecto a Trigo y la de Oleaginosas con respecto a Maíz y Sorgo. Esto siempre considerando que, como la última fue provista por la ley 2002, los agricultores podrían esperar una nueva posibilidad para la actualización de la superficie y los rendimientos base en un futuro cercano.

2.3. ACRE (Average Crop Revenue Election Program)

Como novedad principal, **la ley introduce, como alternativa a recibir los PCC, un nuevo programa denominado “Average Crop Revenue Election Program” (ACRE)**. Este programa representa una reforma crucial en el funcionamiento de los programas de subsidios, ya que está destinado a garantizar los ingresos que obtienen los agricultores por la producción de un determinado cultivo, en lugar del nivel de precios de estos.

El ACRE tendrá vigencia a partir de 2009 y los agricultores tendrán un período de un año para decidir si continúan enrolados en los tradicionales PCC o se pasan a este nuevo programa. Una vez tomada la decisión, la misma es irrevocable por todo el período de implementación de la ley.

El nuevo sistema garantizará a los enrolados un cierto nivel de renta, basada en los niveles recientes de precios y rendimientos de las respectivas commodities. Como contrapartida a este beneficio, los que opten por el ACRE sufrirán una reducción de un 20% en los montos que obtendrían por PD y de un 30% en los precios sostén que activan los Préstamos de Asistencia para la Comercialización y los Pagos por Préstamos Deficientes (*loan rates*). Por lo tanto, como se observa en el Cuadro 3, a partir de la FB 08 los agricultores podrán elegir entre dos “paquetes” diferentes de subsidios.

Cuadro 3: Opciones de subsidios para el agricultor

Opción Tradicional	Opción ACRE
- Pagos Directos	- Pagos Directos reducidos en un 20%
- Pagos Contracíclicos	- Pagos ACRE
- Préstamos para la Comercialización	- Prestamos para la Comercialización, con una reducción de un 30 % en los loan rates

Para que un productor reciba pagos en concepto de este nuevo programa **deben darse dos condiciones**. En primer lugar, el ingreso promedio por acre obtenido por el Estado en el que se encuentra el campo, por la producción de cada cultivo abarcado por el programa, **debe ser menor que el ingreso garantizado por la ley para ese Estado**. En segundo lugar, el ingreso por acre conseguido por el productor individual, para ese mismo cultivo durante ese mismo año, **debe ser menor que el ingreso de referencia del productor fijado por la ley**.

La metodología para el cálculo de los subsidios obtenidos bajo el programa ACRE, por cada cultivo producido en la granja, es la siguiente:

1) Se calcula el ingreso estadual garantizado por acre (*ACRE program guarantee*) por la ley para ese cultivo. Este representará la renta mínima por acre que podrá recibir en promedio el Estado en su conjunto, durante el año correspondiente, por la producción de esa commodity.

$$\text{Ingreso Estadual Garantizado} = 90\% * \text{Rendimiento Estadual de Referencia (ACRE benchmark State yield)} * \text{Precio ACRE Garantizado (ACRE guarantee price)}$$

- **Rendimiento Estadual de Referencia** = rendimiento promedio para el Estado por acre sembrado de la respectiva commodity durante los últimos 5 años (excluyendo aquellos dos con rendimientos mas altos y mas bajos)

- **Precio ACRE Garantizado** = promedio simple del precio nacional promedio recibido por los productores durante los últimos dos años

2) Se calcula el ingreso estadual actual por acre (*ACRE actual State revenue*), contra el cual se comparará el ingreso garantizado por la ley.

Ingreso Estadual Actual = Rendimiento Estadual Actual (*ACRE actual State yield*) * Precio Nacional Promedio de Mercado (*ACRE national average market price*)

- **Rendimiento Estadual Actual** = Cantidad producida del cultivo en consideración en el Estado durante ese año, dividida por el número de acres sembrado del mismo

- **Precio Nacional Promedio de Mercado** = El mayor de: a) el precio nacional promedio recibido por el productor durante los últimos 12 meses para esa commodity, o b) el *loan rate* correspondiente, reducido en un 30%

3) Se comparan ambos ingresos para comprobar que se cumpla la primer condición. Si el ingreso actual es mayor que el garantizado, no corresponderá ningún pago a los agricultores de ese Estado. En cambio, si el actual es menor que el garantizado, se deberá proceder a evaluar el cumplimiento de la segunda condición.

Primer condición: Ingreso Estadual Actual < Ingreso Estadual Garantizado
(2) < (1)

4) Se calcula el ingreso de referencia por acre del productor (*ACRE benchmark farm revenue*) establecido por la nueva legislación, para el cultivo que corresponda. El mismo representará el ingreso mínimo por acre que recibirá ese productor durante ese año para esa commodity.

Ingreso de Referencia del Productor = Rendimiento de Referencia del Productor (*ACRE benchmark farm yield*) * Precio ACRE Garantizado + primas de seguro de cultivos pagadas por acre

- **Rendimiento de Referencia del Productor** = rendimiento promedio de la granja por acre sembrado de la respectiva commodity durante los últimos 5 años (excluyendo aquellos dos con rendimientos mas altos y mas bajos)

5) Se calcula el ingreso actual por acre del productor (*ACRE actual farm revenue*), que se comparará con el garantizado por la ley.

Ingreso Actual del Productor = Rendimiento Actual del Productor (*Actual commodity farm yield*) * Precio Nacional Promedio de Mercado

- **Rendimiento Actual del Productor** = rendimiento promedio por acre del cultivo en cuestión, en la granja correspondiente al productor, durante ese año

6) Se evalúa el cumplimiento de la segunda condición. Si el ingreso actual del productor es mayor que el ingreso de referencia, no se otorgará pago alguno. En el caso de que el ingreso actual sea menor que el de referencia, el agricultor estará en condiciones de recibir un subsidio del gobierno.

Segunda condición: Ingreso Actual del Productor < Ingreso de Referencia del Productor
(5) < (4)

7) Se determina el monto que recibirá el agricultor en concepto de ayuda por la producción del cultivo en cuestión. El mismo estará basado en la diferencia entre los ingresos por acre actuales y garantizados a nivel de Estado, multiplicados por un porcentaje de los acres plantados en el año corriente, y ajustados por los rendimientos históricos de la granja en comparación con los rendimientos a nivel del Estado.

Pago ACRE (ACRE Payment) = [menor de: a) Ingreso Estadual Garantizado – Ingreso Estadual Actual; o b) 25% Ingreso Estadual Garantizado] * Acres Pagos (*Payment acres*) * Ratio de Rendimiento de Cultivo (*Farm specific relative productivity ratio*)

- **Acres Pagos** = 83,3% (en 2009-11) u 85% (en 2012) de los acres plantados del cultivo

- **Ratio de Rendimiento de Cultivo** = Rendimiento de Referencia del Productor / Rendimiento Estadual de Referencia

Box 3. ACRE

$$\text{Pago ACRE} = \text{MIN} [(\text{Ingreso garantizado actual por acre} - \text{Ingreso estatal actual por acre}) ; (0,25 * \text{Ingreso estatal garantizado por acre})] * (0,83 * \text{nº de acres sembrados}) * \left(\frac{\text{Rendimiento de referencia del productor}}{\text{Rendimiento estatal de referencia}} \right)$$

El monto total que recibirá el productor por el ACRE durante ese año surgirá de la suma de todos los pagos que obtiene por cada uno de los cultivos producidos en la granja que se encuentran contemplados en el programa.

Una disposición adicional a tener en cuenta es que el Ingreso Estadual Garantizado no podrá variar en más del 10% del correspondiente al año anterior. A su vez, como puede observarse en el punto 7), el pago recibido cubre solo hasta una diferencia entre los ingresos actuales y garantizados a nivel Estado equivalente al 25% del Ingreso Estadual Garantizado.

De las ecuaciones anteriores, **se puede afirmar que el ACRE es un programa íntimamente ligado a los niveles actuales de producción y precios.** Tanto las fórmulas que dan origen a las dos condiciones que deben cumplirse para poder recibir las ayudas, como la que se utiliza para el cálculo de los pagos definitivos, se encuentran determinadas por los niveles vigentes de precios, rendimientos y hectáreas sembradas de los diferentes cultivos.

Vale aclarar que este nuevo mecanismo **estará disponible para los productores de los mismos cultivos cubiertos por el programa de PCC** (con la inclusión del maní que en la opción tradicional tendrá un tratamiento separado). Estos podrán enrolar en el programa todos sus acres sembrados, siempre y cuando los mismos no excedan al número de acres base. En el caso de que superen este número, deberán elegir cuales ingresar al sistema. Además, quienes opten por estos pagos

deberán cumplir con la obligación de dedicar sus tierras a la producción agrícola y abstenerse de cultivar frutas y hortalizas.

Implicaciones económicas

El ACRE se convierte en una de las innovaciones más importantes de los programas de subsidios agrícolas estadounidenses durante los últimos años. Según los hacedores de política, el mismo viene a solucionar algunos de los problemas que, en la práctica, presentan los tradicionales mecanismos de sostenimiento de los precios.

Dos son las preocupaciones que desvelaban a los legisladores de EE.UU. sobre este tipo de programas, que han sido la columna vertebral de las ayudas norteamericanas desde 1930. La primera se refiere a que tanto los PCC, como los LDP y los MLA, proveen escasa protección ante caídas en los rendimientos de las cosechas. Grandes reducciones en los rindes aumentan los precios y reducen o eliminan los pagos, subcompensando las ayudas otorgadas.

La segunda preocupación es que los agricultores pueden recibir subsidios incluso cuando su renta percibida es mayor que la renta promedio del Estado. Aumentos importantes en los rindes y la producción llevan a un aumento de los ingresos, pero también a reducciones de precio y a la consecuente activación de los subsidios. En este caso la ayuda se estaría sobrecompensando.

Con la incorporación del ACRE, el Congreso de los EE.UU. pretende dar solución a estos inconvenientes, y **terminar de constituir la denominada “red de seguridad” para el productor norteamericano.**

Esta red al garantizar al agricultor un cierto nivel de renta, **lo protege de pérdidas en sus ingresos no solo por las variaciones de los precios de mercado de sus productos, sino también por variaciones en los rendimientos de las cosechas**, ocasionadas por ejemplo por circunstancias climáticas adversas. Al considerar a la renta como relevante, se incorpora una variable adicional al mecanismo que da origen a los pagos. Ahora podrán activarse tanto por variaciones en los precios, como por variaciones en las cantidades producidas.

Esto podría llevar a que se elimine la posibilidad que se presentaba en los PCC de que la ayuda se sobrecompense en los casos de exceso de oferta, dando origen a un “círculo vicioso”. No obstante, también **se abre la posibilidad de que el gobierno de EE.UU. otorgue subsidios aún en un escenario de precios altos**, en donde los programas tradicionales no se activarían. Esto último, si los rendimientos de los cultivos son lo suficientemente bajos como para que la renta de los agricultores caiga por debajo de los niveles de referencia establecidos en la ley.

Por otro lado, las dos condiciones, que deben cumplirse para que el agricultor esté habilitado para recibir las ayudas, exigen que haya un descenso real en los ingresos para poder ser beneficiario de los pagos. No solo el ingreso medio del Estado debe ser menor al ingreso garantizado por la ley, sino que además el ingreso percibido a nivel individual debe demostrarse inferior al garantizado en la legislación.

El ACRE, entonces pasa a constituirse en el pilar de una auténtica “red de seguridad”, en donde el agricultor se encuentra protegido de todo tipo de riesgos, pero sólo recibirá pagos cuando pueda

demostrar una disminución real en sus ingresos, y exista una pérdida de ingresos media en todo el Estado.

Al estar la renta más relacionada con la posición financiera del beneficiario, que el precio del producto, **los incentivos al aumento de la producción son mayores que en los demás programas.** El productor cubierto de pérdidas por variaciones de precios y rendimientos, tomará medidas para incrementar su producción, con las comentadas consecuencias que esto genera para los PED en desarrollo.

Una diferencia importante que posee el ACRE con respecto a los programas de sostenimiento de los precios es que, a diferencia de lo que sucede con los *target prices* o los *loan rates*, la renta garantizada no se encuentra fijada por la ley. No funciona como un piso. La misma cambia año a año dependiendo de los niveles de precios y rendimientos de los años anteriores⁸. Esto sería un estímulo adicional al aumento de producción, debido a que, de esta manera, la renta garantizada del año que viene sería mayor.

La fórmula para el cálculo de los pagos también proporciona señales que conducen al productor a aumentar su producción. Por un lado, el pago depende de los acres sembrados en el año, lo que estimularía aumentar la superficie cultivada. Por el otro, al depender del Ratio de Rendimiento de Cultivos (ver Box 3), los pagos aumentarían a medida que los rendimientos de la granja superen a la media del Estado. No obstante, el incentivo sería difuso, debido a que un aumento considerable en los rendimientos llevaría al agricultor a obtener una renta que supere a la garantizada y no poder recibir pagos.

El programa, a su vez, **obliga al agricultor a producir alguna de las commodities para poder recibir las ayudas.** Todo el mecanismo que da origen a este tipo de ayudas se encuentra sustentado en variables como hectáreas sembradas y rendimientos actuales del cultivo.

En lo que respecta a la decisión de que producir, el programa acercaría la misma a las señales del mercado. Al estar basado en precios y rendimientos actuales, sin niveles fijados o establecidos en la ley, el agricultor seguirá los movimientos de precios para seleccionar los cultivos a sembrar.

Si comparamos el ACRE con los PCC, observamos que el primero no solo es un mecanismo de apoyo a la agricultura que incide directamente en las decisiones del productor respecto al nivel de producción a obtener. Sino que además, **para poder recibirlo, se debe renunciar a un porcentaje de aquellos pagos que se considera** no afectan estas decisiones, y por lo tanto **no dañan el mercado, o lo hacen mínimamente.**

Existe **una línea de argumentación alternativa** para comprender el porque de la inclusión de un programa de sostenimiento de los ingresos en la política agrícola de EE.UU. Durante el último tiempo, los precios de los cultivos se encuentran en niveles muy por encima de los garantizados por la ley, lo que exige grandes caídas de los mismos para poder recibir ayudas. A su vez, los costos de producción han venido aumentando considerablemente. Así, sin ayudas y con costos crecientes, la actividad agrícola en los EE.UU. estaría siendo víctima de una caída importante en su

⁸ En este punto se debe tener en cuenta la restricción prevista en la ley de que el Ingreso Estatal Garantizado no podrá crecer o decrecer en más del 10% del ingreso garantizado durante el año anterior.

rentabilidad. **Para dar solución a esta situación y evitar que el agro se dirija a una crisis como la de fines de los 70, el Congreso norteamericano optó por un cambio en los mecanismos de subsidios** y dio nacimiento al ACRE.

Según esta visión, con el nuevo programa se provee asistencia inmediata en aquellos casos en donde la rentabilidad es baja. Con un escenario de precios que se vislumbra en niveles superiores a los fijados por la ley, se trata de que aquellos que se encuentren en problemas financieros reciban el apoyo adecuado. Como la renta garantizada sigue las tendencias del mercado y las ayudas se desencadenan por variaciones tanto de precios como de rendimientos, es más probable que a través de este sistema el agricultor reciba ayudas.

Al enfocarse en la renta, el ACRE tiene en cuenta, a la hora de brindar las ayudas, los costos y la productividad del sector, así como las respuestas de precios y oferta. Si los costos se incrementan de manera más rápida que la productividad, la producción disminuirá. Esto provocará un aumento del precio del bien y la consecuente suba del ingreso garantizado. Así, aumentaría la probabilidad de que el agricultor reciba ayudas, y disminuiría la de que sufra una crisis financiera que amenace su actividad. Caso contrario, si la productividad aumenta más que los costos, el nivel de apoyo se vería reducido.

Es muy difícil predecir cuantos agricultores harán uso de la opción y se enrolarán en el programa ACRE. Esta decisión dependerá, entre otras cosas, de los niveles esperados de precios y de la variabilidad histórica y esperada en los rendimientos. El agricultor deberá comparar el beneficio de tener una renta garantizada que elimine gran parte de los riesgos de la actividad, con la pérdida por la reducción de un 20% en los PD y de un 30% en los *loan rates*⁹, y la no disponibilidad de los PCC.

Parecería que el ACRE sería preferible en: a) Estados con alta variabilidad en los rendimientos, b) cultivos con precios por encima de los niveles garantizados por la ley; c) Estados con baja correlación negativa entre precios y rendimientos, d) Estados y cultivos con grandes incrementos de rendimientos en los últimos años, y e) productores en los que los acres base y plantados difieran sustancialmente.

La expectativa en los EE.UU. es que alrededor del 90% de los productores opten por este nuevo programa¹⁰. Según un trabajo elaborado por la Comisión Europea (CE), los rendimientos y precios que el ACRE garantizaría a los productores en 2009 son muy superiores a los garantizados por los PCC, lo que animaría a los agricultores a hacer uso de la opción¹¹. Particularmente, debido a que utiliza como referencia el promedio de los dos años anteriores, y como 2007 y 2008 fueron años de precios altos, es muy probable que durante el 2009 se activen los pagos. Lo contrario sucedería con los PCC, ya que los precios efectivos se mantendrían en niveles superiores a los precios metas.

⁹ Estudios basados en predicciones del Departamento de Agricultura de los EE.UU., señalan que a través del ACRE los agricultores podrán acceder a niveles mayores y menos variables de rentas totales. Ver Zulauf, Dicks y Vitale (2008).

¹⁰ Como excepción, se espera que los productores de maní, algodón y arroz se mantengan en su mayoría enrolados en los PCC.

¹¹ Ver European Commission, "The New US Farm Bill: Zooming in on ACRE". MAP, February 2009.

Si las expectativas se cumplen y los precios registran un descenso, **los subsidios otorgados por el gobierno estadounidense podrían aumentar considerablemente respecto a los concedidos en años recientes**. En el citado análisis de la CE se estima que si los precios de los productos agrícolas vuelven a los niveles registrados en el 2006, los desembolsos por ACRE podrían superar los 10 mil millones de dólares.

2.4. Préstamos de Asistencia para la Comercialización y Pagos por Préstamos Deficientes (Marketing Assistance Loans and Loan Deficiency Payments)

Bajo el programa de Préstamos para la Comercialización (*Marketing Loans*), el gobierno de EE.UU. prevé otorgar subsidios a sus agricultores, en el caso en que los precios de mercado que reciben por sus cultivos caigan por debajo de un cierto nivel de precios sostén fijado por la ley, los denominados *loan rates*¹². De esta manera, el productor podrá recibir, para protegerse de los efectos de los descensos en los precios de los cultivos que comercializa, Préstamos de Asistencia para la Comercialización (*Marketing Assistance Loans, MLA*) ó Pagos por Préstamos Deficientes (*Loan Deficiency Payments, LDP*).

Los cultivos susceptibles de recibir este tipo de subsidios, denominados *loan commodities*, son los siguientes: trigo, maíz, sorgo, cebada, avena, algodón de altiplanicie, algodón ELS, arroz, soja, otras oleaginosas, guisantes secos, lentejas, garbanzos pequeños, lana clasificada y sin clasificar, maní y miel. Como puede observarse, la cobertura es mayor a la provista por los programas de Pagos Contracíclicos y Pagos Directos.

Para beneficiarse de este mecanismo el agricultor debe optar, para cualquier cantidad de cultivo producido en su establecimiento, por recibir un Préstamo de Asistencia para la Comercialización ó un Pago por Préstamos Deficientes. Además, debe cumplir con ciertos compromisos relativos a la conservación de los suelos en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

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 (*loan rate*). Este precio se encuentra establecido para cada tipo de cultivo cubierto por el programa. Una vez recibido el préstamo, el agricultor tiene 9 meses para devolverlo.

Vale aclarar que cuando un préstamo (o un LDP) es recibido por una determinada cantidad de producción puesta en garantía, esa misma cantidad no puede ser elegida para otro préstamo.

Luego de cumplido el plazo, el préstamo debe devolverse al precio fijado por la ley (lo que constituiría el principal) mas un interés determinado por el gobierno. En el caso en que el precio de mercado del cultivo correspondiente caiga por debajo del *loan rate* establecido, es decir que la producción puesta en garantía valga menos que el principal del préstamo, el agricultor podrá devolverlo a una tasa menor determinada por el gobierno (*loan repayment rate*)¹³. La parte del

¹² En la ley se encuentran establecidos los precios sostén nacionales, estos son ajustados por el USDA para cada una de las localidades, teniendo en cuenta las diferencias espaciales (de mercado y transporte).

¹³ Las tasas de repago de los préstamos son periódicamente publicadas por el USDA para cada una de las commodities y cada uno de los Estados. Las mismas son calculadas teniendo en cuenta los precios sostén

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, esta clase de préstamos se encuentran dentro del “*nonrecourse marketing loan program*” el cual permite que el crédito sea devuelto en especie. Esto equivaldría a venderle la producción al gobierno al precio fijado en la ley.

Box 4. Préstamos de Asistencia para la Comercialización y Pagos por Préstamos Deficientes

$$\text{Pago por MLA o LDP} = (\text{Loan rate} - \text{Loan repayment rate}) * \text{unidades de producción enroladas en el programa}$$

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*)¹⁴. En este caso el agricultor no tendría que tomar un préstamo, colocando a su producción como garantía, para luego repagarlo.

Por lo tanto, al elegir esta opción, el productor tendrá derecho a recibir un pago siempre que el precio de mercado se encuentre por debajo del *loan rate* determinado. La cuantía del pago será la resultante de multiplicar un monto monetario por unidad de producción (*payment rate*) por la cantidad de producción comprometida en el programa. Este *payment rate* será igual a la diferencia entre el *loan rate* y la tasa de repago establecida por el gobierno (*loan repayment rate*). El monto de la subvención obtenida será igual al de la opción anterior.

Estos subsidios dependen tanto de los precios, como de la producción corriente y por lo tanto no pueden clasificarse como “desconectados”. La ayuda brindada al agricultor esta determinada por la cantidad de producción actual que compromete como garantía, y por la cuantía en que los precios actuales caen por debajo de los precios sostén establecidos por la legislación.

Cambios bajo la nueva Farm Bill

La nueva ley agrícola estadounidense **no presenta ningún cambio en el mecanismo a través del cual se determinan y otorgan los préstamos para la comercialización (*Marketing Loans*)**, con respecto a la ley anterior. **Empero, se producen modificaciones en los precios sostén (*loan rates*)**

ajustados localmente y el precio de mercado, así como la consecución de objetivos como: minimizar la acumulación de stocks, minimizar los costos de almacenamiento, permitir que la mercadería sea comercializada en condiciones competitivas, entre otros. Para arroz y algodón de altiplanicie están basadas en los precios vigentes en el mercado mundial. En el caso del algodón ELS no se permite devolver el préstamo a una tasa menor.

¹⁴ El algodón ELS no puede ser elegido para ser beneficiario de un Pago por Préstamo Deficiente (LDP).

fijados por ley para los Préstamos de Asistencia a la Comercialización y los Pagos por Préstamos Deficientes.

Cuadro 4: Loan rates
(USD/Tm)

Producto	FB 2002	FB 2008		Variación (%)	
	2004-2007	2008-2009	2010-2012	2008-2009	2010-2012
Trigo	101,05	101,05	108,03	0	+ 6,9
Maiz	76,77	76,77	76,77	0	0
Sorgo	76,77	76,77	76,77	0	0
Cebada	84,97	84,97	89,56	0	+ 5,4
Avena	77,16	77,16	80,64	0	+ 4,5
Algodón de altiplanicie	1146,40	1146,40	1146,40	0	0
Algodón ELS	1758,63	1758,63	1758,63	0	0
Arroz de grano medio	143,30	143,30	143,30	0	0
Arroz de grano largo	143,30	143,30	143,30	0	0
Soja	183,72	183,72	183,72	0	0
Otras Oleaginosas	205,03	205,03	222,45	0	+ 8,5
Guisantes secos	137,13	119,05	119,05	- 13,2	- 13,2
Lentejas	258,38	248,68	248,68	- 3,8	- 3,8
Garbanzos pequeños	163,80	163,80	163,80	0	0
Garbanzos largos	-	248,68	248,68	-	-
Lana clasificada	2204,62	2204,62	2535,32	0	+ 15,0
Lana sin clasificar	881,85	881,85	881,85	0	0
Mohair	9259,41	9259,41	9259,41	0	0
Miel	1322,77	1322,77	1521,19	0	+ 15,0
Maní	355,00	355,00	355,00	0	0

Fuente: elaboración INAI en base a leyes agrícolas de EE.UU. 2002 y 2008

Los ajustes en los *loan rates*, al igual que en los *target prices* de los PCC, son principalmente al alza. De esta manera, la nueva ley garantiza a los productores precios mayores para sus cultivos. En el Cuadro 4 puede observarse que durante el primer y segundo año de implementación de la ley no se producen variaciones importantes con respecto a los precios sostén de la Farm Bill anterior. Solo para el segundo año está prevista una baja en los precios correspondientes a guisantes secos y lentejas, que se mantiene durante todo el período de vigencia de la ley. **Para el período**

siguiente, 2010-2012, si se prevén aumentos en algunos de los *loan rates*. Los incrementos más importantes se dan en miel, lana clasificada y otras oleaginosas. Alzas menores están previstas para trigo, avena y cebada. En los casos de maíz, sorgo, algodón, arroz, soja, arvejas, lana no clasificada, mohair y maní, no se establecen cambios en los precios sostén correspondientes. No obstante estas variaciones, debe recordarse que quienes opten por el programa ACRE sufrirán una reducción de un 30% en todos los *loan rates*.

En cuanto a la cobertura, se realiza la división del arroz en de “grano medio” y de “grano largo”, y se agrega a la producción de garbanzos largos como beneficiaria del programa. Con estas modificaciones, tanto los PCC, como los MLA y los LDP, quedan prácticamente con los mismos tipos de cultivos susceptibles de recibir ayudas.

Las tasas de repago de los préstamos pasarán a calcularse teniendo en cuenta el promedio del precio de mercado de los últimos 30 días, así como la consecución de una serie de objetivos planteados en la ley 2002 (minimizar la acumulación de stocks, minimizar los costos de almacenamiento, permitir que la mercadería sea comercializada en condiciones competitivas, entre otros). A su vez, la Secretaría de Agricultura podrá modificar estas tasas ante trastornos en los mercados, interrupciones de transporte o problemas de infraestructura.

Implicaciones económicas

Al ser un programa de sostenimiento de los precios, **los Préstamos de Asistencia a la Comercialización y los Pagos por Préstamos Deficientes producen efectos similares a los comentados para los Pagos Contracíclicos**. Al obtener un cierto nivel de precios garantizados para sus cultivos, el productor se ve incentivado a aumentar sus volúmenes de producción.

No obstante, **en lo que refiere a la canasta de cultivos, los LDP y los MLA generan incentivos más directos respecto a que commodities específicas producir**. Al depender los pagos de la producción corriente, los agricultores se volcarán a aquellos cultivos con mayores precios garantizados. Estos incentivos son mayores en épocas de precios bajos, debido a que el agricultor sabe que el precio sostén será el mayor al que podrá aspirar para cada cultivo particular.

Al igual que lo que sucede con los cambios previstos en los precios meta de los PCC, **las variaciones contempladas en la nueva ley para los *loan rates* promueven la siembra de oleaginosas con respecto a maíz y sorgo. Sin embargo, no es tan claro el incentivo al cultivo de avena y cebada por sobre el de trigo.**

Esta suba de los precios sostén aumenta la probabilidad de que haya desembolsos, y por lo tanto de que los fondos otorgados por el gobierno a los productores sean superiores a los concedidos por la ley anterior. Vemos nuevamente que **la presente ley aumentará los efectos dañinos que sobre el mercado mundial tenía su predecesora**. En este punto se debe realizar la salvedad de que para los enrolados en el programa ACRE los *loan rates* se verán reducidos en un 30% disminuyendo la probabilidad de recibir pagos.

El objetivo de los préstamos a la comercialización es el de otorgar financiamiento a los agricultores, para que puedan hacerse cargo de los gastos de producción antes de vender el cultivo. Sin estos créditos, muchos se verían obligados a vender la cosecha aún cuando los precios

son bajos, produciendo un exceso de oferta en el mercado. Con este programa, los granjeros se ven animados a vender su cosecha atendiendo a las señales del mercado (cuando los precios son altos) y no por las presiones de sus acreedores (Monke, 2006).

El agricultor, entonces, puede obtener beneficios a través de dos mecanismos. Por un lado, por el subsidio recibido. Por el otro, a través de la venta posterior de la producción puesta en garantía. Por este motivo, existe mucha especulación entre los agricultores con respecto a cuando solicitar el LDP o cuando repagar los préstamos. Se trata de que esta acción sea llevada a cabo en época de precios bajos para poder recibir un subsidio mayor. Luego, intentan vender la producción en tiempos de precios superiores, para así aumentar sus ganancias.

2.5. Limitaciones a los pagos

Las limitaciones a los pagos fueron creadas por la ley agrícola de 1970, con el objetivo de evitar que gran parte de los subsidios se encuentren dirigidos a los agricultores de mayores ingresos. Desde la legislación de 2002 existen dos tipos de límites. Uno establece el monto monetario máximo que un productor puede recibir por cada uno de los programas contemplados en la ley. El otro fija el ingreso máximo que un agricultor puede percibir para seguir siendo beneficiario de las ayudas.

Bajo la ley de 2002 los límites por programas se encontraban en 40.000 dólares por persona por año para los Pagos Directos, 65.000 dólares por persona por año para los Pagos Contracíclicos, y 75.000 dólares por persona por año para los Préstamos de Asistencia para la Comercialización y los Pagos por Préstamos Deficientes¹⁵.

En lo que hace a los límites por ingreso, la ley establecía que los productores con un Ingreso Bruto Ajustado (IBA, *adjusted gross income*), promedio para los últimos tres años, superior a 2,5 millones de dólares no podían recibir los beneficios de ninguno de los programas de cultivos, salvo que más de un 75% de esos ingresos provinieran de la actividad agrícola.

La legislación permitía, a su vez, doblar estos límites por dos vías. Una de ellas era la “regla de las 3 entidades”, a través de la cual se permitía que una persona pueda recibir pagos por tres entidades diferentes. La primera entidad estaba sujeta a los límites establecidos por la ley, y cada una de las dos restantes a la mitad de estos. La otra manera de duplicar los límites a los pagos era utilizando la “regla del cónyuge”. Esta habilitaba a un matrimonio a contar como personas independientes con límites separados para cada una de ellas.

De esta manera, **la ley 2002 fijaba límites muy elevados, lo que implicaba que en la práctica se vuelvan irrelevantes.** Según datos del USDA¹⁶ sólo el 0,15% de los productores norteamericanos tiene ingresos por encima de los 2,5 millones de dólares. De este ínfimo porcentaje solo unos cientos poseen más del 25% de fuentes no agrícolas y están, por lo tanto, sujetos al límite por

¹⁵ A su vez, el maní cuenta con límites separados a los del resto de las commodities de 40.000 dólares por persona por año para los pagos directos, 65.000 dólares por persona por año para los pagos contracíclicos, y 75.000 dólares por persona por año para los préstamos de asistencia para la comercialización y los pagos por préstamos deficientes

¹⁶ Ron Durst, *Effects of Reducing the Income Cap on Eligibility for Farm Program Payments*

ingreso. Además, los agricultores podían fácilmente duplicar los límites por programas y estar en condiciones de recibir grandes ayudas.

Durante todo el proceso de confección de la nueva ley **el presidente Bush criticó con dureza esta situación**, por considerar que la política agrícola estadounidense “entrega grandes sumas de dineros al 2% de los americanos más ricos”. La baja de los límites a los pagos fue una de las principales demandas de su administración.

A pesar de esto, como se aprecia en el Cuadro siguiente, **la Farm Bill 2008 presenta para los límites por programas cambios que van en contra mano de la posición mantenida por el ejecutivo**. Si bien se mantienen los límites de 40.000 dólares para los Pagos Directos y de 65.000 dólares para los Pagos Contracíclicos, **se eliminan los límites para los Préstamos de Asistencia para la Comercialización y los Pagos por Préstamos Deficientes**. Para los enrolados en el nuevo programa ACRE el límite para los PD se verá reducido en un 20% (igual porcentaje por el que se reducen estos subsidios al optar por el ACRE), quedando en 32.000 dólares. Mientras que el monto máximo que se podrá recibir en concepto de pagos por ACRE será el resultante de adicionar al límite para los PCC la reducción de la que fue objeto el límite para los PD, es decir, 73.000 dólares¹⁷.

Cuadro 5: Límites por programas
(USD)

Programa	FB 2002	FB 2008	
		opta por ACRE	no opta por ACRE
Pagos Directos	40.000	32.000	40.000
Pagos Contracíclicos	65.000	no recibe pago	65.000
ACRE	-	73.000	no recibe pago
MLA y LDP	75.000	sin límite	sin límite

Fuente: elaboración INAI en base a leyes agrícolas de EE.UU. 2002 y 2008

Como se observa en el Cuadro 6 **en los límites por ingresos el Congreso realizó algunas concesiones al gobierno de Bush, al provocar una reducción de los mismos**. La diferencia principal de la nueva ley, con respecto a su antecesora, es que crea dos límites por ingreso. El primero establece que si un agricultor posee un Ingreso Bruto Ajustado no agrícola (proveniente de actividades diferentes a las agrícolas) superior a 500.000 dólares, en promedio para los últimos 3 años, no estará en condiciones de recibir pago alguno. El segundo, dictamina que si el promedio

¹⁷ Límite para pagos directos: $40.000 - 0,2 * 40.000 = 40.000 - 8.000 = 32.000$ dólares
Límite para pagos ACRE: $65.000 + 8.000 = 73.000$ dólares

de los últimos 3 años del IBA agrícola supera los 750.000 dólares, el productor no podrá ser beneficiario de los pagos directos, pero si seguir percibiendo subsidios por los demás programas.

Cuadro 6: Límites por ingreso
(USD)

Fuente Generación Ingreso	FB 2002	FB 2008
Agrícola	2,5 millones, si obtiene más ingreso debe ser de fuente agrícola por lo menos el 75 % (no recibe PD, PCC, LDP y MLA)	750.000 (no recibe pagos directos)
No Agrícola		500.000 (no recibe PD, PCC, ACRE, MLG, LDP)

Fuente: elaboración INAI en base a leyes agrícolas de EE.UU. 2002 y 2008

La ley de 2008 elimina la “regla de las 3 entidades” e instituye la atribución directa de los pagos, lo que exige que los subsidios sean atribuidos a personas físicas. No obstante, se mantiene la “regla del cónyuge” y los límites seguirán en condiciones de poder ser duplicados.

Por lo comentado, **puede expresarse que la FB 08 no presenta cambios sustanciales en los límites a los pagos.** Esta fue una de las causas que llevaron al presidente Bush a vetar la ley. A pesar de la baja sufrida, **los límites por ingresos continúan siendo muy altos** y serán pocos los efectos que tendrán en la práctica. La presión ejercida por los congresistas de los Estados del sur, quienes representan los intereses de grandes explotaciones, tuvo resultados y EE.UU. continuará otorgando generosas sumas de dinero a sus productores de mayores ingresos.

En los límites por programas puede ser preocupante la eliminación del límite para los MLA y los LDP. Sin embargo, debemos hacer notar que la ley 2002 contemplaba la posibilidad de utilizar los préstamos de asistencia para la comercialización sin límites, a través de la utilización de los denominados certificados de cultivos (*commodity certificates*).

A su vez, posee escasa relevancia la eliminación de la “regla de las 3 entidades”, debido a que la mayoría de los productores puede acogerse a la “regla del cónyuge”. Según el USDA 4 de cada 5 beneficiarios de los programas son casados, y los que no han contraído matrimonio reciben en promedio 5.399 dólares por pagos directos y 4.048 por pagos contracíclicos.

Un aspecto importante a tener en cuenta es que EE.UU. está elevando o exceptuando de límites a los programas que otorgan subsidios dañinos para el comercio mundial, y disminuyendo los límites para los programas que no dañan, o lo hacen en grado mínimo, al comercio. En el caso de que muchos agricultores opten por el ACRE, los subsidios por PD podrían verse reducidos y el monto por este nuevo programa ser superior al otorgado bajo los tradicionales PCC.

3. La nueva Farm Bill y las disposiciones de la OMC

El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC tipifica las medidas de apoyo interno al agro utilizando una analogía con las luces del semáforo. Según sus impactos en la producción y los precios internacionales las medidas pueden ser clasificadas en Cajas (o Compartimientos) ámbar, azul o verde.

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, o las subvenciones directamente relacionadas con el volumen de producción. Los montos que los países pueden otorgar en concepto de estas ayudas están sujetos a límites dados por la Medida Global de Ayuda consolidada en la Ronda Uruguay (MGA, comprende el total de ayudas distorsivas otorgadas por el país). Los países Miembros se han comprometido además, durante la mencionada Ronda, a realizar una disminución progresiva de este techo dado por la MGA. Las ayudas 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 reducción. En la actualidad, se negocian nuevas reducciones en los montos que los países pueden aplicar en concepto de subsidios que pertenecen a esta caja.

En el Compartimiento 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 y tampoco dispone de compromisos de reducción. Sin embargo, en las conversaciones de la Ronda de Doha, los Miembros están negociando el establecimiento de valores máximos de ayudas permitidas y una redefinición de los criterios utilizados para clasificar a una subvención dentro de la Caja azul. La intención sería pasar a este Compartimiento algunas ayudas que hoy se encuentran en la Caja ámbar (como por ejemplo los PCC), con el objetivo de poder otorgarlas sin las restricciones impuestas por esta última. Así, en esta Ronda, se propone incluir a los pagos directos que no requieren producción dentro de la Caja azul, con el compromiso de que los niveles de base que se utilicen para dar el subsidio sean fijos e invariables.

Las medidas de ayuda interna que no distorsionan el comercio, o a lo sumo, lo hacen en grado mínimo, son incluidas dentro del Compartimiento verde. Las mismas deben ser financiadas con fondos públicos y no han de sostener los precios. Se incluyen los pagos directos que se encuentran “desconectados” de los niveles de producción o precios actuales y por lo tanto no influyen en las decisiones de producción del agricultor. Estas subvenciones se encuentran permitidas sin límites y tampoco están sujetas a compromisos de reducción. Al igual que en la Caja azul, en la actual Ronda Doha, los Miembros de la OMC se encuentran negociando una redefinición de los criterios que definen el compartimiento.

3.1. Pagos Directos

Como puede extraerse de sus notificaciones a la OMC, **el programa de Pagos Directos ha sido históricamente caracterizado por los EE.UU. como de Caja verde.** No obstante, en los últimos años se ha instalado una polémica con respecto al cumplimiento por parte de los PD de los criterios que definen a este compartimiento.

Al estar determinadas sus condiciones previamente en base a superficies y rendimientos fijos, estos pagos se encuentran “desconectados” de los niveles actuales de precios y producción y no alterarían las decisiones de producción del agricultor. Esta sería una razón valedera en pos de mantener los PD dentro de la denominada Caja verde y poder otorgarlos sin límites de volumen de acuerdo a las disposiciones de la OMC. Además, la nueva ley no permite actualizaciones adicionales de la superficie y los rendimientos base, aliviando la polémica desatada por la ley anterior y reforzando el argumento de EE.UU. en favor de la inclusión de los PD dentro de este compartimiento.

Sin embargo, el fallo del Órgano de Solución de Diferencias¹⁸ (OSD) de la OMC relativo al caso del Algodón del año 2005 fue concluyente al determinar que los Pagos Directos de la ley de 2002 no pueden ser catalogados como de Caja verde. **La existencia de la prohibición de cultivar frutas y hortalizas en la superficie base no permite clasificar estas ayudas como subsidios no relacionados con productos específicos, y el programa no cumple, por lo tanto, con uno de los criterios que definen el Compartimiento verde.** A saber, que las ayudas que la integren no deben influir en las decisiones relativas a la producción y por tanto no estar dirigidas a productos en particular.

Como vimos, **la nueva Farm Bill mantiene** sin modificación el programa con respecto a los instrumentos que lo regulaban en la ley anterior, **conservando la prohibición sobre frutas y hortalizas.** En concordancia con el fallo antes mencionado, **esto implicaría que los PD,** tal como se encuentran definidos en esta nueva versión de la ley, **no podrán ser considerados dentro de la Caja verde y deberían estar comprendidos en la Caja ámbar,** en contra de las intenciones del gobierno norteamericano. A pesar de esto, analistas especializados en comercio internacional consideran que la situación no cambiará y EE.UU. continuará notificando a los PD como no dañinos para el comercio, obviando lo expresado por el OSD.

3.2. Pagos Contra-Cíclicos

Las ayudas otorgadas en el marco del programa de Pagos Contracíclicos tampoco sufren alteraciones en cuanto a los mecanismos que las determinan. Por este motivo, **EE.UU debería seguir clasificándolas como hasta ahora, dentro de la denominada Caja ámbar.** Al estar basados en los precios corrientes e implicar un grado de sostenimiento de los mismos, los mencionados pagos producen efectos distorsivos para el comercio mundial y deben, por tanto, estar sujetos a las disciplinas de este compartimiento.

No obstante, a pesar del consenso alcanzado sobre la Caja en la que deben estar enmarcadas estas ayudas, **existe controversia con respecto a la especificidad de las mismas.** Los propulsores de la ley agrícola de 2002, que creó este tipo de subsidios, sostienen que, al no existir la obligación de producir el cultivo que conforma la canasta base con la cual se calcula el pago (flexibilidad para destinar las tierras a cualquier cultivo), las ayudas deben clasificarse como “no específicas” en la terminología de la OMC. Esta maniobra permite que, a la hora de evaluar si el subsidio es menor al nivel de mínimos, el monto otorgado en concepto de PCC se compare con el 5 % del valor total de

¹⁸ Tanto en la controversia inicial, como en la llevada adelante para evaluar el cumplimiento de las recomendaciones del OSD en primer termino, el OSD entendió que los EE. UU. no habían cumplido con sus obligaciones frente a la OMC.

la producción agrícola. En consecuencia, dado el alto valor de su producción, EE.UU. declaró en sus últimas notificaciones en la OMC a estas ayudas dentro de las excepciones de mínimos y no las incorporó en el cálculo de su MGA, excluyéndolas de las disciplinas establecidas por el Acuerdo de Agricultura para las ayudas de Caja ámbar.

Frente a esta situación, **al igual que para los pagos directos, el OSD dictaminó que la prohibición para producir frutas y hortalizas en la superficie base no permite catalogar a estas ayudas como no específicas.** Por lo tanto, el monto otorgado por PCC no puede ya ser considerado dentro de la excepción de mínimos para este tipo de ayudas. Al ser clasificados como específicos, el valor de los pagos debe compararse con el 5 % del valor de la producción de los cultivos que reciben la ayuda para poder estar exentos de los topes de la Caja ámbar. Al ser generalmente los montos desembolsados mayores al límite otorgado por la excepción de mínimos para ayudas específicas, los PCC deberían pasar a contabilizarse dentro de la MGA de EE.UU.

Por lo tanto, **el hecho de que la Farm Bill 2008 mantiene la prohibición de cultivar frutas y hortalizas en la superficie base, obliga al país del norte a continuar considerando a los Pagos Contracíclicos dentro de la Caja ámbar, pero** ya no como ayuda no específica, sino **como subsidios específicos** de acuerdo a lo dispuesto por el OSD de la OMC.

Por otro lado, es conocida la intención de EE.UU. de lograr una redefinición de los criterios que caracterizan a la actual Caja azul para poder incluir en la misma a estos Pagos Contracíclicos. Esta “nueva caja azul” permitiría la inclusión de subsidios que no requieran para su desencadenamiento producción alguna. Pero como quedó claro al analizar la nueva ley, existe **la obligación de dedicar las tierras comprometidas en el programa a uso agrícola** como condición para recibir estos pagos. Esto **podría ser un obstáculo para el gobierno de EE.UU. en su afán por pasar los PCC a la Caja azul**, si se interpreta que esta condición es en si misma un requerimiento de producción.

3.3. Programa ACRE

El ACRE es un programa inédito en la política agrícola estadounidense que viene a presentar un nuevo mecanismo para el otorgamiento de subsidios, basado en las rentas obtenidas por el productor para cada cultivo en particular. **Al ser una novedad, no encontramos antecedentes con respecto a como será clasificado por los EE.UU.** en sus futuras notificaciones de ayuda interna al Comité de Agricultura de la OMC. No obstante, pueden realizarse algunas consideraciones de relevancia que ayudarán a establecer el compartimiento en el que deberían colocarse estas ayudas, de acuerdo a la legislación vigente en el mencionado organismo internacional.

En primer lugar, **debe destacarse que** el programa se caracteriza principalmente por el sostenimiento de un cierto nivel de renta para cada cultivo en particular. Esta renta esta definida por la multiplicación del precio y el rendimiento del producto en cuestión. El agricultor estaría en condiciones de recibir el pago siempre que la renta que obtuvo durante el año actual sea inferior a un nivel de renta garantizado por la ley. El monto que obtenga será, en esencia, igual a la diferencia entre la renta actual y la garantizada por la cantidad de acres sembrados. Por lo tanto, **tanto la condición que debe cumplirse para obtener la ayuda, como la cuantía del pago que finalmente se recibe, dependen del nivel de precios y del nivel de producción actual.**

Esto estaría en contravención no sólo del inciso b) del párrafo 1 del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura (AsA)¹⁹, sino también de los incisos c) y d) del párrafo 6 del mismo Anexo²⁰. La renta actual está determinada por el rendimiento y el precio corriente del cultivo, y por lo tanto de una producción emprendida en un año posterior al período de base (que en el caso del ACRE está constituido por el promedio del precio de los dos últimos años y el promedio de los rendimientos de los últimos cinco). A su vez, al depender la cuantía del pago también de los acres sembrados durante ese año, la conexión con el volumen y tipo de producción es aún mayor.

En segundo lugar, debe destacarse que por su naturaleza el ACRE configura una ayuda específica. A través de este programa se le garantiza al agricultor una renta particular para cada tipo de cultivo producido en la superficie base. Como depende del rendimiento y del precio, esta renta garantizada y el monto del subsidio varían para cada commodity considerada en el programa. De esta manera, la cuantía total de la ayuda recibida depende exclusivamente del tipo de producción seleccionada.

A su vez, si esto no fuera suficiente para considerarlo específico, debe recordarse que este programa está destinado a los productores de un abanico determinado de cultivos (*all covered commodities and peanuts on a farm*). Aquellos agricultores que se dediquen a la producción de frutas y hortalizas no estarán en condiciones de recibir ayudas. Como vimos en el caso de los PD y los PCC, el OSD consideró que esta restricción tendría por efecto encauzar la producción hacia determinados tipos de cultivos (aquellos que reciben subsidios).

A este respecto, el Órgano de Apelación, en el asunto sobre el Algodón, entendió que *“El párrafo 6 del Anexo 2, titulado “ayuda a los ingresos desconectada”, trata de desconectar o desvincular los pagos directos a los productores de varios aspectos de sus decisiones en materia de producción, y en consecuencia trata de ser neutral a ese respecto²¹.”* El ACRE al mantener la prohibición para frutas y hortalizas influye en la decisión respecto a que cultivo producir, y no puede ser encuadrado como ayuda no específica y por lo tanto desconectada de la decisión de que cultivo producir.

¹⁹ El párrafo 1 del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura, en su parte pertinente dice:
Por consiguiente, todas las medidas que se pretenda queden eximidas se ajustarán a los siguientes criterios básicos:

(...)

b) la ayuda en cuestión no tendrá el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores;

(...)

²⁰ El párrafo 6 del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura, en su parte pertinente dice:

Ayuda a los ingresos desconectada

(...)

b) La cuantía de esos pagos en un año dado no estará relacionada con, ni se basará en, el tipo o el volumen de la producción (incluido el número de cabezas de ganado) emprendida por el productor en cualquier año posterior al período de base.

c) La cuantía de esos pagos en un año dado no estará relacionada con, ni se basará en, los precios internos o internacionales aplicables a una producción emprendida en cualquier año posterior al período de base.

(...)

²¹ ESTADOS UNIDOS - SUBVENCIONES AL ALGODÓN AMERICANO (UPLAND), Pronunciamento: WT/DS267/AB/R, Párrafo: 325

El ACRE **tampoco cumple con algunos de los incisos del párrafo 7 del Anexo 2 del ASA**. Particularmente se encuentra en una dirección contraria a lo establecido por el inciso c) que dictamina que el pago debe estar únicamente relacionado con el nivel de ingreso, y no con el tipo, volumen o precio de la producción²².

Por otro lado, en la definición del programa no se encuentra ninguna disposición que imponga al productor algún tipo de compromiso de limitación de la producción. Por esto, **no puede ser catalogado** tampoco dentro de la excepción prevista **por el párrafo 5 del artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura**. Como comentamos anteriormente, los subsidios por ACRE no se encuentran basados en superficies y rendimientos fijos, contraviniendo el subinciso i) del inciso a) del mencionado artículo²³.

Los argumentos expresados nos permiten concluir que el ACRE no puede ser encuadrado dentro de las ayudas que no dañan, o lo hacen en grado mínimo, al comercio. **Al no estar en cumplimiento con varias de las disposiciones del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura, que define las características de los programas de Caja verde, ni con las del párrafo 5 del artículo 6 del mismo Acuerdo que reglamentan la Caja azul; este debe clasificarse como de Caja ámbar** y pasar a engrosar la Medida Global de Ayuda de los EE.UU., de acuerdo a los lineamientos del artículo 7, párrafo 2 a), del AsA²⁴.

3.4. Préstamos de Asistencia para la Comercialización y Pagos por Préstamos Deficientes

Los subsidios otorgados por el gobierno estadounidense en el marco de los Marketing Loans y los LDP se encuentran exentos de polémica en lo que a su clasificación dentro de los compartimientos de los tipos de ayuda interna se refiere. Al estar basados en los precios y la producción corrientes estos pagos no pueden considerarse como desconectados y se encuentran dentro del Compartimiento ámbar. **El gobierno de EE.UU. los incorpora en el cálculo de su MGA** al presentar

²² Participación financiera del gobierno en los programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos

(...)

- c) La cuantía de todo pago de este tipo estará relacionada únicamente con los ingresos; no estará relacionada con el tipo o el volumen de la producción (incluido el número de cabezas de ganado) emprendida por el productor; ni con los precios, internos o internacionales, aplicables a tal producción; ni con los factores de producción empleados.

(...)

²³ El párrafo 5 del artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura, en su parte pertinente dice:

- a) Los pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción no estarán sujetos al compromiso de reducción de la ayuda interna:
- i) si se basan en superficies y rendimientos fijos

(...)

²⁴ "Quedarán comprendidas en el cálculo de la MGA Total Corriente de un Miembro cualesquiera medidas de ayuda interna establecidas en favor de los productores agrícolas, incluidas las posibles modificaciones de las mismas, y **cualquiera medida que se establezcan posteriormente de las que no pueda demostrarse que cumplen los criterios establecidos en el Anexo 2 del presente Acuerdo o están exentas de reducción en virtud de cualquier otra disposición del mismo.**" (el resaltado es nuestro)

a la OMC las notificaciones periódicas sobre sus medidas de ayuda interna aplicadas a la agricultura.

La actual ley mantiene estos subsidios sin cambios en su metodología de cálculo y, por lo tanto, **deben continuar perteneciendo al compartimiento de ayudas con mayores efectos distorsivos sobre el comercio mundial.**

4. Comentarios finales

La principal característica de la nueva Farm Bill aprobada por el Congreso de los EE.UU. es su carácter continuista con respecto a las disposiciones esbozadas en la legislación anterior. **La ley mantiene la controversial estructura de subsidios estadounidenses a las commodities agrícolas, y las ayudas otorgadas a los productores podrían ser, incluso, más dañinas para el comercio mundial.**

Particularmente, **se producen ajustes al alza en los precios mínimos garantizados para la mayoría de los cultivos y se crea un nuevo programa bautizado ACRE**, a través del cual se le asegura al agricultor la obtención de cierto nivel de renta anual. Ideado para superar las dificultades que encuentran los tradicionales programas de sostenimiento de los precios, el ACRE representa una innovación fundamental en los mecanismos de subsidios estadounidenses.

Con esta nueva legislación **EE.UU. podría aumentar en los próximos años sus niveles de ayuda interna a la agricultura**. Los aumentos de los “precios sostén” y los “precios meta” incrementan las probabilidades de que, ante caídas menores de los niveles de precios, se otorguen subsidios bajo los programas de Préstamos para la Comercialización y Pagos Contracíclicos. No obstante, **aún en un escenario de precios altos**, en donde los programas de sostenimiento de los precios no se activarían, **el gobierno estadounidense podría conceder ayudas a través del ACRE** si los rendimientos de los cultivos son lo suficientemente bajos como para que la renta de los agricultores caiga por debajo de los niveles de referencia establecidos en la ley.

A la hora de evaluar los efectos dañinos para el comercio internacional, más importantes que los desembolsos que efectivamente se otorguen en concepto de subsidios agrícolas resultan los incentivos al aumento de producción que esta legislación genera. **La ley, al cubrir al agricultor de pérdidas en sus ingresos no solo por variaciones en los precios de mercado de sus productos, sino también por variaciones en los rendimientos de las cosechas, incentiva a los agricultores estadounidenses a aumentar su producción** a pesar de las condiciones del mercado.

Debido a que EE.UU. es uno de los principales productores y exportadores de productos agrícolas del mundo, estos incrementos “artificiales” de producción **provocarán cambios significativos en el volumen y la dirección del comercio mundial, así como un descenso** (o un menor aumento del que tendría lugar sin estos programas) **de los precios internacionales de las commodities agrícolas.**

La nueva política agrícola norteamericana agravará, por tanto, sus efectos nocivos en los países en desarrollo que originan productos básicos. Los ingresos por exportación de estos países se verán afectados no solo por el descenso de los precios, sino también por la competencia de los productos subsidiados estadounidenses tanto en sus mercados nacionales, como en sus mercados de exportación. De esta manera EE.UU. mina las ventajas comparativas de los países en desarrollo en la producción de commodities y limita las posibilidades que estos tienen de desarrollar una agroindustria capaz de competir internacionalmente. El problema es aún mayor en aquellos países en donde la mayor parte de su población pobre vive en zonas rurales y depende de la agricultura para su subsistencia.

Debe destacarse que **la ley representa un paso atrás con respecto a los compromisos internacionales asumidos por EE.UU. en la OMC.** La FB 2008 **ignora las disposiciones del dictamen del algodón**, al mantener la prohibición de cultivar frutas y hortalizas en la superficie enrolada para el cálculo de los Pagos Directos y los Pagos Contracíclicos, y suma a la ya cuestionada estructura de subsidios un programa que, al relacionar los pagos con las cantidades producidas y los precios actuales, generará considerables efectos perjudiciales para el mercado mundial.

Lo anterior provoca dos consecuencias. **Por un lado, 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 de este país frente a la posibilidad de ser objeto de nuevas demandas en el OSD. **Por el otro, EE.UU. aumenta la cantidad de programas de ayuda interna incluidos dentro de la Caja ámbar, con el riesgo** que esto implica **de sobrepasar el límite de 19.100 millones de dólares impuesto para este tipo de subsidios en la Ronda Uruguay.** Sin embargo, es necesario aclarar que la ley mantiene la cláusula que habilita al Secretario de Agricultura a modificar las asignaciones presupuestarias en los programas de apoyo interno para evitar que excedan los compromisos asumidos en la OMC, aunque en la práctica esta prerrogativa sea muy difícil de ejercer.

Como aspecto positivo, es destacable que no se contempla una nueva actualización de las superficies y rendimientos base, lo que ayudaría a la desconexión de las ayudas de los niveles de producción corrientes. Esto podría disminuir la influencia de las ayudas en la decisión de producción del agricultor al disciplinar al mismo para que no espere que su producción actual sea la canasta base de sus ayudas futuras.

Es importante resaltar, también, el duro revés que esta ley significa para las negociaciones comerciales multilaterales que se están desarrollando en el marco de la OMC. La actual Ronda de Negociaciones, dada a conocer como la “Ronda del Desarrollo”, presenta a los subsidios al agro como pilar fundamental en las conversaciones sobre la liberalización del comercio de bienes agrícolas. La reducción de estas ayudas es considerada trascendental para llegar a un acuerdo mundial que permita avanzar en la liberalización del comercio mundial y acotar la brecha existente entre países desarrollados y en desarrollo.

El Congreso estadounidense, al aprobar esta nueva Farm Bill, coloca a los EE.UU. en una dirección contraria a la oferta que realizaron sus negociadores en julio de 2008, durante la reunión mini ministerial de la OMC, para reducir los límites permitidos para el otorgamiento de subsidios dañinos para el comercio. Así, la ley parece haber sido redactada sin tener en cuenta los compromisos multilaterales que podrían surgir como consecuencia de la finalización de la Ronda Doha, cubriendo con un manto de incertidumbre el futuro de la negociación. Los legisladores solo se limitaron a afirmar que en caso de que se arribe a un acuerdo la ley sería modificada para ajustarse a las eventuales disciplinas del nuevo Acuerdo de Agricultura.

El interrogante queda planteado: ¿realizarán los EE.UU. en un futuro cercano concesiones que signifiquen dismantelar su estructura de subsidios agrícolas favoreciendo la conclusión positiva de la Ronda Doha? **La sensación es que una gran oportunidad se ha perdido.** Los precios e ingresos altos para la producción agrícola, el grado de avance técnico de las negociaciones en Ginebra, los fallos del OSD en contra de los subsidios al algodón y el azúcar, y la férrea oposición de la

Administración Bush conformaban un escenario favorable para la reforma. Lo cierto es que **el Congreso ratificó su política agrícola, enviando una clara señal a aquellos que tenían la esperanza de que EE.UU. cedería ante las demandas de los países en desarrollo productores de materias primas y acercaría a sus agricultores a las señales del mercado mundial.**

Bibliografía

Basco, Buccellato, Delich, 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.

Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación, Embajada de España en Washington, D.C., *“Boletines de Información Agraria y Pesquera de Estados Unidos y Canadá”*.

Directorate-General for Agriculture and Rural Development, European Commission, *“The New US Farm Bill: Zooming in on ACRE”*. Monitoring Agri-trade Policy, february 2009.

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

Jonson, Renée, *“Farm Bill Legislative Action in the 110th Congress”*. CRS Report of Congress, June 2008.

Josling, Sumner, Thompson, Chambliss and Laney, *“The 2007 US Farm Bill: Implications for Developing Countries”*. International Food & Agricultural Trade Policy Council, September 2007.

Liboreiro y Tejeda Rodríguez, *“En los EE.UU. debaten un aumento de los subsidios”*. Suplemento Campo, diario La Nación, Diciembre de 2007.

Liboreiro y Tejeda Rodríguez, *“Algunos dan...y nos dan”*. Suplemento Rural, diario Clarín, Junio de 2008.

Liboreiro y Tejeda Rodríguez, *“¿Cuántas carpas habrán instalado?”*. Revista Chacra, Junio de 2008.

Monke, Jim, *“Farm Commodity Programs: Direct Payments, Counter-Cyclical Payments, and Marketing Loans”*. CRS Report of Congress, March 2006.

Monke, Jim, *“Farm Commodity Policy: Programs and Issues for Congress”*. CRS Report for Congress, September 2006.

Monke, Jim, *“Payment Limits for Farm Commodity Programs: Issues and Proposals”*. CRS Report of Congress, January 2008.

Murphy and Suppan, *“La Farm Bill y la agenda de Doha”*. Institute for Agriculture and Trade Policy, June 2008.

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

Organización Mundial del Comercio, *“Informe del Grupo Especial, Subvenciones al algodón americano (upland), DS267/R”*.

Pérez Llana, Cecilia, *“La nueva Ley Agrícola de los Estados Unidos y su consistencia con las disciplinas de la OMC”*. Revista del CEI, Agosto de 2008.

United States Government (House of Representatives and Senate), *"Farm Security and Rural Investment Act of 2002"*.

United States Government (House of Representatives and Senate), *"Food, Conservation, and Energy Act of 2008"*.

United States Department of Agriculture, *"Direct and Counter-cyclical Payment Program"*. Farm Service Agency, March 2006.

United States Department of Agriculture, *"Farm and Commodity Policy: Program Provisions: Direct Payments"*. Briefing Rooms.

United States Department of Agriculture, *"Farm and Commodity Policy: Program Provisions: Counter-Cyclical Payments"*. Briefing Rooms.

United States Department of Agriculture, *"Farm and Commodity Policy: Program Provisions: Average Crop Revenue Election (ACRE)"*. Briefing Rooms.

United States Department of Agriculture, *"Farm and Commodity Policy: Program Provisions: Marketing Assistance Loans and Loan Deficiency Payments"*. Briefing Rooms.

United States Department of Agriculture, *"Farm and Commodity Policy: Program Provisions: Payment Limitations"*. Briefing Rooms.

United States Department of Agriculture, *"Farm and Commodity Policy: Glossary"*. Briefing Rooms.

United States Department of Agriculture, *"2008 Farm Bill Side-By-Side"*. Briefing Rooms.

Wailes and Rosson, *"The WTO and U.S. Domestic Support in the Food, Conservation, and Energy Act of 2008"*. Agricultural & Applied Economics Association, 2008.

Westcott, Young, Price, *"The 2002 Farm Act: Provisions and Implications for Commodity Markets"*. Agriculture Information Bulletin No. (AIB778), November 2002.

Zulauf, Dicks and Vitale, *"ACRE (Average Crop Revenue Election) Farm Program: Provisions, Policy Back-ground, and Farm Decision Analysis"*. Agricultural & Applied Economics Association, 2008.