

Políticas agrícolas de los países de la OCDE ¹

*Ing. Agr, Dr., Alfredo Picerno
Ec. Mayid Sader*

El artículo aborda el análisis de un aspecto de la evolución reciente de las políticas agrícolas de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), el relacionado con las ayudas y apoyos a la producción.

1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE LOS PAÍSES DE LA OCDE

La política agrícola en estos países continúa protegiendo su agroindustria, que aporta entre el 15% y el 25% del producto bruto interno total.

Los países desarrollados han mantenido un doble discurso, uno liberal para las manufacturas, las inversiones, servicios y otras actividades, y otro para los productos agropecuarios y agroindustriales en que han mantenido altos niveles de protección a los productores locales. Esta política se apoya en un vasto y complejo conjunto de medidas que limitan o impiden las importaciones, subsidian a la producción, la agroindustria, los insumos, sostienen los precios, etc.

Los países desarrollados han mantenido una política sostenida y exitosa de apertura comercial en las actividades que son fuertes, logrando una gran apertura en las manufacturas y, más recientemente en los servicios, la propiedad intelectual y las inversiones. Por contraste, han resistido la liberalización del comercio de productos agropecuarios de clima templado y, más aún, de sus manufacturas.

El valor absoluto del total del Apoyo Estimado al Productor (TSE) ascendió a 346 mil millones de dólares americanos en promedio anual de los años 2002 a 2004, representando en este último año casi 378 mil millones de dólares. Alrededor de tres cuartas partes de estos apoyos se destinaron a los productores y el 19% a servicios generales, políticas de un amplio sector y servicios institucionales tales como la investigación, educación, inspección, control y *marketing* (Cuadro1).

En líneas generales el nivel de ayuda a los agricultores ha registrado una ligera reducción como porcentaje del PBI en el promedio del periodo 2002/04 en

¹ Los datos provienen del Informe de Políticas Agrícolas de la OCDE 2005. La información más relevante refiere a países y productos, porque la que promedia todos los países o todos los productos puede encubrir las grandes variaciones que pueden existir en ambos casos.

comparación con promedio del período 1986-88, descendiendo del 2,33% al 1,17%. (Cuadro1)

A pesar de algunas iniciativas políticas importantes registradas en el año 2002, no se han producido cambios relevantes en los principales instrumentos de políticas de la mayoría de los países que integran la OCDE (Cuadro 1).

Cuadro 1. Estimación de las ayudas a la agricultura en la OCDE (millones de dólares)

Concepto	1986-88	2002-04	2004
Valor de la producción	596.509	740.239	822.493
Ayudas al productor (PSE)	242.867	254.244	279.527
Ayuda basada en el precio de mercado	188.479	155.836	167.492
Pagos basados en producción	12.213	11.176	14.526
Pagos basados en áreas de plantación o N° de animales	15.833	39.752	46.868
Pagos basados en derechos históricos	515	12.099	13.387
Pagos basados en utilización de insumos	20.302	22.572	23.903
Pagos basados en restricciones al uso de insumos	2.993	9.113	10.035
Pagos basados en los ingresos del productor	2.250	3.667	3.734
Otros pagos	281	29	-418
Otras ayudas (ayudas indirectas)	40.946	61.269	65.834
Investigación y desarrollo	4.004	6.732	7.337
Escuelas agrícolas	764	1.742	1.946
Servicios de inspección	1.094	2.357	2.559
Infraestructura	13.467	19.389	20.862
Marketing y promoción	12.793	25.121	27.017
Mantenimiento de stocks públicos	6.646	2.127	2.028
Otros	2.178	3.800	4.084
Ayudas al consumidor (CSE)	-172.243	-148.181	-152.741
Transferencias de los consumidores hacia los productores	-188.357	-154.629	-165.832
Otras transferencias de los consumidores	-17.478	-26.009	-23.431
Transferencia de los contribuyentes a los consumidores	21.697	30.317	32.577
Otros	11.895	2.139	3.945
Total de apoyos estimados al productor (TSE)	305.510	345.830	377.938
Transferencias de los consumidores	205.835	180.637	189.264
Transferencia de los contribuyentes	117.153	191.201	212.106
Transferencias del presupuesto	-17.478	-26.009	-23.431
TSE (% de PBI)	2,33	1,17	1,16

Fuente: Elaborado por OPYPA con información de OCDE.

2. AYUDAS AL PRODUCTOR (PSE)

El componente más importante de apoyo al productor son las ayudas a los mismos (PSE), que alcanzó los 280 mil millones de dólares americanos en 2004. Este apoyo supuso el 34% del total de los ingresos de los agricultores de los países de la OCDE en 2004, guarismo similar al del promedio del trienio 2002/04 y ligeramente inferior al del trienio 1986/88 (41%) (Cuadro1).

Los precios que cobraron los agricultores de la OCDE en el año 2004 fueron 28% superiores a los observados en los mercados internacionales, al igual que lo que sucedió en 2003. Esto supone una reducción considerable respecto de mediados de los '80 (1986/88), en la que los precios recibidos por los productores de los países de la OCDE fueron un 57% más elevados que los internacionales.

Esas medidas de ayuda favorecen fundamentalmente a la producción, modifican el comercio y no traen beneficios medioambientales. Las ayudas basadas en los precios de mercados, continúan siendo el principal componente del PSE, a pesar que su importancia relativa se ha reducido de un 78% del PSE total en 1986/88 a 60% en 2004. Los pagos basados en las áreas de plantación o en el número de animales representaron el 17% de la ayuda total a los productores en 2004. Si bien en valores absolutos este tipo de ayuda se incrementó casi tres veces en relación a 1986/88, en igual período sólo se duplicaron como porcentaje del ingreso de los productores. Los pagos basados en los títulos históricos (ayudas del pasado, número de animales y plantas y cultivos) han incrementado de manera importante su participación en el total de ayudas al productor, pues representaban algo más del 6% del total de las mismas en 1986/88 y en 2004 representaron casi el 22% de la ayuda total a los productores (Cuadro1). Los pagos basados en limitaciones a la producción (retirada de productos o compensación de las condiciones relativas a uso de la tierra para objetivos medioambientales) y los pagos basados en los ingresos agrícolas en general aumentaron su importancia relativa, a pesar de que la misma es relativamente baja. Los pagos basados en limitaciones a la producción existen en una cantidad limitada de países y no superan el 4% del apoyo total a los productores en ningún país, mientras que los basados en los ingresos agrícolas son considerables únicamente en Australia y Canadá.

Al analizar la evolución de indicadores de ayuda en los trienios 1986/88 y 2002/04, se comprueba una reducción del valor relativo tanto del ingreso bruto percibido por los productores, como también del ingreso que éstos hubieran recibido si su producción se hubiera vendido a los precios vigentes en los mercados internacionales. Esta reducción es más intensa en el primero de los indicadores, oscilando entre 17% y 23%, según el país considerado (Cuadro2).

Cuadro 2. Estimación de las ayudas según países

País	Indicador	1986-88	2002-04	Variación
Unión Europea	Millones US\$	101.672	114.274	12%
	% PSE (1)	41	34	-17%
	NAC (2)	1,71	1,52	-11%
Estados Unidos	Millones US\$	36.390	40.409	11%
	% PSE (1)	22	17	-23%
	NAC (2)	1,28	1,21	-6%
OCDE	Millones US\$	242.867	254.244	5%
	% PSE (1)	37	30	-19%
	NAC (2)	1,60	1,44	-10%

Notas:

(1) Apoyo al productor en relación al Ingreso Bruto del productor

(2) Relación entre el ingreso Bruto recibido por el productor y el que hubiera percibido a los precios del mercado mundial.

Fuente: Elaborado por OPYPA con información de OCDE.

Comparado con el período 1986/88, el 2002/04 se ha caracterizado por un nivel más bajo de ayuda a los productores junto con un intento de adoptar medidas agrícolas que conlleven a una disminución de la producción y una modificación del comercio. Corresponde señalar que el trienio 1986/88 se caracterizó por bajos precios internacionales de los productos agropecuarios y niveles excepcionalmente altos de subsidios otorgados por los países desarrollados a sus productores. Ambos aspectos pueden introducir sesgos en la comparación entre trienios (Cuadro 2).

2.1 Ayudas por producto

Las estimaciones de la ayuda relativa al ingreso bruto que realmente recibieron los productores (o al que hubieran recibido si sus productos se hubieran vendido a los precios internacionales “sin ayudas”) se presentan en el Cuadro 3.

Estas estimaciones evidencian que se han registrado reducciones en las ayudas en muchos de los productos básicos (medidas como porcentaje del ingreso de los productores). En el período en estudio, las más notorias se han registrado en leche y trigo. Por el contrario, las ayudas en azúcar y carne, promedialmente se han incrementado ligeramente (Cuadro3).

No obstante, puede constatarse que las mayores ayudas relativas a su ingreso, las recibieron producciones con las que Uruguay compite de manera relevante en los mercados internacionales (arroz, carne y leche)-

Cuadro 3. OCDE: ayudas como porcentaje del ingreso del productor según producto

Producto	Indicador	1986-1988	2002-2004	Variación
Trigo	US\$ (millones)	18.665	16.656	-11%
	% PSE (1)	47	35	-26%
	NAC (2)	1,92	1,54	-19%
Maíz	US\$ (millones)	12.693	10.989	-13%
	% PSE (1)	40	25	-37%
	NAC (2)	1,67	1,34	-20%
Arroz	US\$ (millones)	26.964	23.923	-11%
	% PSE (1)	81	76	-5%
	NAC (2)	5,24	4,24	-19%
Oleaginosos	US\$ (millones)	5.383	7.042	31%
	% PSE (1)	26	23	-15%
	NAC (2)	1,36	1,29	-5%
Azúcar	US\$ (millones)	5.778	6.963	21%
	% PSE (1)	54	55	2%
	NAC (2)	2,19	2,24	3%
Leche	US\$ (millones)	49.374	40.048	-19%
	% PSE (1)	61	42	-31%
	NAC (2)	2,59	1,73	-33%
Carne	US\$ (millones)	22.316	31.163	40%
	% PSE (1)	32	35	9%
	NAC (2)	1,47	1,53	4%
Lana	US\$ (millones)	288	135	-53%
	% PSE (1)	7	6	-12%
	NAC (2)	1,07	1,06	-1%

(1) Apoyo al productor en relación al ingreso bruto del productor

(2) Relación entre el ingreso bruto recibido por el productor y el que hubiera percibido a los precios del mercado mundial.

Fuente: Elaborado por OPYPA con información de OCDE.

Los ingresos agrícolas brutos de los productores de los países de la OCDE fueron en 2004, como promedio, 43% más elevados de lo que habrían sido respecto de los precios mundiales² si no hubiesen recibido ninguna ayuda, pero esto supone un 28% de reducción respecto del promedio del periodo 1986/88 (Cuadro 2).

² Vale la pena mencionar que las comparaciones con respecto a los precios mundiales o internacionales no son precisas dado que dichos precios se modificarían si no existieran las Políticas Agrícolas de los países de la OCDE.

A pesar de que los pagos del Estado a los productores disminuyeron, los costos generales a los contribuyentes de las políticas de ayuda a la agricultura aumentaron, debido al incremento de las ayudas a los servicios generales prestados a la agricultura y a los destinados a incentivar el consumo.

El incremento de las ayudas del gobierno a los consumidores permitió cubrir parcialmente la diferencia entre los precios nacionales y los mundiales.

3. ALGUNAS CONCLUSIONES

- En líneas generales el nivel de ayuda a los agricultores no ha cambiado desde el año 2000. Sin embargo, el apoyo disminuyó respecto a la década del ochenta y la tasa global de protección descendió, aunque continúa siendo alta.
- Las ayudas agrícolas globales continúan siendo elevadas. El Apoyo Estimado al Productor en los países de la OCDE ascendió a 378 mil millones de dólares americanos en el año 2004.
- Los precios que cobraron los agricultores de la OCDE en 2004 fueron 28% superiores a los observados en los mercados internacionales, al igual que lo que sucedió en 2003. El subsidio al arroz alcanza al 76% del ingreso, 42% en leche y 35% en carnes.
- La ayuda vinculada a la producción continúa siendo la más importante.
- Los costos del subsidio para los contribuyentes y los consumidores se han incrementado pero disminuyó la proporción financiada por los contribuyentes y aumentó la proveniente de los consumidores.