

El desacoplamiento de los apoyos a la agricultura: una perspectiva internacional

Jesús Antón*

RESUMEN: La evolución de la Política Agrícola Común (PAC) desde una política de apoyo a los precios hacia unos pagos más desconectados de la producción se enmarca en un contexto internacional más amplio, en el que otros países de la OCDE también reforman sus políticas en la misma dirección. El presente trabajo explica el significado del «desacoplamiento» de las políticas desde el punto de vista legal de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y desde una perspectiva empírica como la adoptada por los trabajos de la OCDE. Se presentan los principales argumentos de eficiencia y distribución en favor del desacoplamiento y se analiza el alcance de las reformas en distintos países de la OCDE. Finalmente se argumenta en favor de la definición de unos objetivos nítidos que permitan diseñar de manera eficiente las política más apropiadas para alcanzarlos.

PALABRAS CLAVE: desacoplamiento, Política Agrícola Común (PAC), países de la OCDE.

Clasificación JEL: Q18.

«Decoupling» agricultural support: an international perspective

SUMMARY: The evolution of the Common Agricultural Policy (CAP) from price support to payments that are more decoupled from production is part of a broader international context in which other OECD

* El autor es economista en la Dirección de Alimentación, Agricultura y Pesca de la OCDE en París. Las opiniones expresadas son sólo suyas y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de la OCDE o las de sus países miembros.

Dirección de Alimentación, Agricultura y Pesca. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Dirigir correspondencia a: Jesus.ANTON@oecd.org

Recibido en junio de 2004. Aceptado en febrero de 2005.

countries have also reformed in a similar direction. This paper explains the meaning of «decoupling» from the legal perspective of the World Trade Organization (WTO), and from a more empirical approach as the one adopted by the OECD work on decoupling. The main arguments in favour of decoupling—both from efficiency and distribution considerations—are discussed and the scope of the reforms in different OECD countries is analyzed. Finally it is argued that a good definition of the objectives is needed in order to design the most appropriate policies.

KEYWORDS: decoupling, Common Agricultural Policy, OECD countries.

JEL classification: Q18.

Desde la incorporación de España a la Unión Europea (UE), la política agraria española está definida por la política agrícola común (PAC). Durante las últimas dos décadas, la PAC ha seguido una trayectoria bien definida en la dirección del desacoplamiento de los apoyos a la agricultura. Esta trayectoria está enmarcada en un contexto internacional de interdependencia y en una evolución de las demandas ciudadanas en los países de la Unión. Este artículo analiza el concepto de desacoplamiento y sus implicaciones en un contexto internacional y, desde esta perspectiva, enmarca la evolución reciente de las políticas agrarias en algunos países de la OCDE, particularmente la UE.

1. La evolución de la PAC desde una política de precios hacia unos pagos desconectados de la producción

La Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea nació con una orientación productivista fruto de una época aún próxima a la penuria y la tragedia de las guerras que devastaron Europa. Se trataba de una política de garantía de precios orientada al autoabastecimiento y a la seguridad alimentaria. Tal fue el éxito de la PAC en estos objetivos que en productos considerados básicos como los cereales, Europa se convirtió en uno de los mayores exportadores mundiales. Los consumidores financiaron esta política de precios sostenidos con barreras arancelarias en un contexto de crecimiento económico y reducción del peso del sector agrario. Pero en los años 80 la PAC generó un problema de excedentes estructurales y exportaciones fuertemente subvencionadas que contribuyeron a la tendencia bajista de los precios mundiales. En este contexto las tensiones con otros grandes exportadores se hicieron inevitables, y con ellas la necesidad de poner reglas al comercio mundial agrícola en el contexto del GATT. La Comunidad Europea se ve obligada a tomar medidas puntuales para tratar de paliar estos desequilibrios como las cuotas lácteas o las tasas de corresponsabilidad.

Pero el gran cambio de política se produce en 1992 con la introducción de los pagos por hectárea o cabeza de ganado que sustituyen reducciones en el apoyo a los precios. La reforma MacSharry responde tanto al contexto internacional como a las nuevas demandas ciudadanas en relación con las políticas de la Unión Europea. Ya

entonces se hablaba de pagos desacoplados, disociados, desconectados o desvinculados¹ en el contexto de las negociaciones de la ronda Uruguay. La reforma de 1992 abre la puerta para un acuerdo en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT que se materializa en la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995. Para alcanzar el acuerdo se construye una caja de apoyos «azules» a la medida de los pagos directos de la PAC, intermedia entre la caja «ámbar», de ayudas a reducir, y la caja «verde», de ayudas permitidas. La Agenda 2000 profundiza los cambios introducidos en 1992 con reducciones adicionales en los precios de intervención de cereales y vacuno compensadas con pagos directos. La reforma de 2003 introduce un paso más en la misma dirección, a través del pago único a la explotación que nace con vocación de sustituir los pagos «caja azul» con pagos «caja verde» y que incluye por primera vez el sector lácteo y otros sectores en reformas sucesivas (aceite de oliva, algodón, tabaco y, posiblemente, azúcar). Es decir, las reformas de los últimos doce años están claramente dominadas por un eje central: el desacoplamiento de los apoyos respecto a la producción.

2. ¿Qué significa el «desacoplamiento»?

El concepto se acuña al final de los años 80 en el contexto de las negociaciones agrícolas del GATT. Se trata de una idea pragmática que parte de la realidad de una agricultura fuertemente subvencionada en la mayor parte de países de la OCDE. El contexto político en estos países no permite que sus gobiernos estén dispuestos a aceptar la reducción sustancial de las ayudas a la agricultura para incorporar este sector a las reglas del comercio mundial. La idea del desacoplamiento es permitir las ayudas a la agricultura si éstas se desvinculan de las decisiones de producción de los agricultores. De esta manera los gobiernos podrían dar ayudas para alcanzar sus objetivos y al mismo tiempo evitar sus efectos negativos sobre los mercados mundiales y países terceros. Esta idea abstracta se materializa en una diversidad de versiones más concretas del concepto de desacoplamiento: *a)* un concepto legal basado en los acuerdos de la OMC, *b)* un concepto práctico aplicado a un programa concreto y *c)* un concepto empírico más riguroso desde nuestra perspectiva de economistas.

El concepto más sólido por su concreción escrita es el *concepto legal* ligado al Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay (AARU). Con frecuencia se utiliza el concepto legal de desacoplamiento en un sentido amplio que incluye todas las ayudas internas exentas de los compromisos de reducción por haber sido declaradas a la OMC como «caja verde». Las condiciones aparecen definidas en el Anexo 2 del AARU. Estas ayudas incluyen gastos en servicios (servicios generales como investigación y for-

¹ Los términos «decoupling» en inglés o «decouplage» en francés encuentran difícil traducción en castellano. Los términos de pagos desacoplados, disociados, desconectados o desvinculados son usados con frecuencia como intercambiables. En este artículo utilizamos principalmente el término «pagos desconectados» que es el utilizado en el párrafo 6 del Anexo 2 del texto oficial en castellano del acuerdo agrícola vigente en la OMC. Sin embargo, utilizaremos el término «desacoplamiento» que supone una traducción más literal para referirnos al concepto abstracto.

mación, formación de stocks con fines de seguridad alimentaria y ayuda alimentaria interna) y una serie de pagos directos internos a los productores con distintos objetivos (ayuda a los ingresos, seguridad de los ingresos, ayuda de emergencia ante desastres naturales, ajuste estructural, medio ambiente y asistencia regional). Todas las ayudas de la «caja verde» deben responder a los tres criterios del párrafo 1 del Anexo 2 del AARU:

- «... no tener efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo».
- Debe ser un «programa gubernamental financiado con fondos públicos... que no implique transferencias de los consumidores».
- «... no tendrá el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores».

El apoyo a los precios que constituyó el centro de la política agraria comunitaria y de muchos otros países de la OCDE es el único tipo concreto de apoyo expresamente excluido por estos criterios. Para otros tipos de apoyo sólo el primero de estos criterios generales es directamente restrictivo, y de una manera ciertamente vaga: deben tener «mínimos» efectos de distorsión del comercio y la producción.

Stricto sensu, el término «ayuda desconectada» sólo aparece en el párrafo 6 del Anexo 2 del AARU bajo el epígrafe: «Ayuda a los ingresos desconectada». El *concepto legal más estricto* se aplica únicamente a los pagos declarados bajo este epígrafe en la OMC. En principio, su objetivo es apoyar el ingreso de los productores, y está sometido a criterios más estrictos:

- «El derecho a recibir estos pagos se determinará en función de criterios claramente definidos... en un periodo de base definido y establecido».
- «La cuantía de esos pagos en un año dado no estará relacionada con... el tipo o volumen de producción,... los precios internos o internacionales,... ni los factores de producción empleados... en cualquier año posterior al periodo base».
- «No se exigirá producción alguna para recibir esos pagos».

Se trata de pagos directos a los productores basados en ciertos criterios históricos no ligados —al menos en teoría— con la actividad presente del agricultor.

En la práctica el debate público sobre el desacoplamiento de las políticas agrarias se concretiza en las propuestas específicas de programas a aplicar en un país concreto. Se trata de programas que los gobiernos respectivos han declarado o tienen intención de declarar en la «caja verde». Es un *concepto práctico* de desacoplamiento. Por ejemplo, en Estados Unidos se entiende con frecuencia por «pagos desconectados» los pagos directos basados en derechos históricos (AMTA) establecidos por el «FAIR Act» de 1996 y mantenidos con el nombre «pagos directos» en la legislación agraria de 2002. En el caso de la Unión Europea el debate público se centra en la reforma de la PAC del año 2003 que introduce el pago único a la explotación. Aunque inspirados por una misma orientación, los pagos directos en Estados Unidos tienen características distintas que los diferencian de los nuevos pagos europeos y de otros pagos que otros países declaran como «desconectados».

Existe también un *concepto empírico del desacoplamiento* adoptado por la OCDE e investigadores académicos que consiste en analizar cada programa o sistema

de pagos en función de sus méritos estudiados empíricamente. Es decir, en lugar de presuponer *ex ante* que un pago es «desconectado» debido al color de la caja en que ha sido declarado, se hace un estudio *ex post* de cuales son o han sido sus efectos sobre la producción y el comercio. En este contexto surge la necesidad de hacer un análisis amplio del desacoplamiento que tenga en cuenta no sólo los efectos vía precios, sino también los efectos relacionados con el riesgo, efectos de riqueza y efectos dinámicos (OECD, 2001). En general esta aproximación conduce a un concepto de desacoplamiento en una escala con distintos grados. Los apoyos vía precios constituyen el referente como desacoplamiento cero. Otras medidas que tengan un efecto (por cada euro de apoyo) sobre la producción y el comercio menor que el apoyo vía precios estarán más desacopladas.

En el contexto de un concepto empírico del desacoplamiento, las sucesivas reformas de la PAC forman parte de un proceso hacia pagos cada vez más desconectados de la producción y el comercio. La reforma del año 2003 es un paso más, especialmente significativo, en la dirección del desacoplamiento.

3. ¿Por qué reformar en la dirección del desacoplamiento?

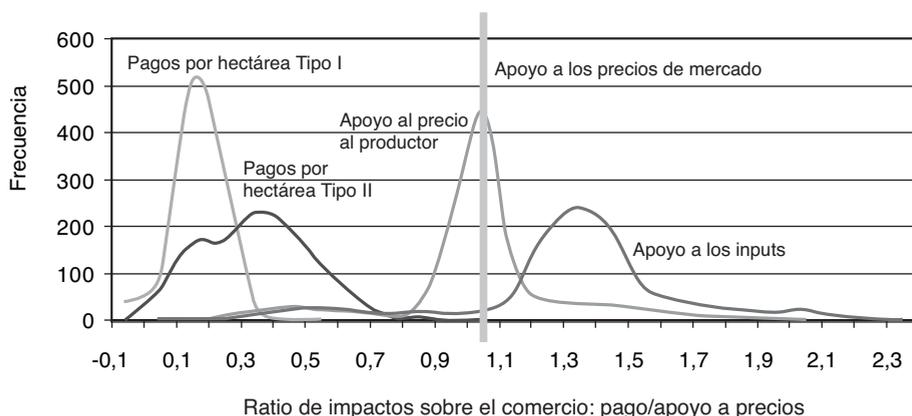
Existe evidencia empírica de que no todas las formas de apoyo a los agricultores tienen efectos iguales sobre la producción. Por ejemplo, Dewbre *et al.* (2001) realizan un análisis de sensibilidad de los efectos sobre el comercio de diferentes tipos de apoyos a los agricultores utilizando un modelo de simulación de equilibrio parcial (el modelo PEM de la OCDE). Los resultados presentados en el gráfico 1, aunque sólo incluyen los efectos vía precios, ponen de manifiesto que los pagos por hectárea tienen un impacto sobre la producción y el comercio significativamente menor que los apoyos a los precios y los apoyos a algunos inputs. El razonamiento subyacente es el siguiente. Los pagos por hectárea crean incentivos sobre el uso de la tierra que es el factor productivo de oferta menos elástica. Por tanto los efectos sobre la producción de estos pagos son inferiores a los efectos de otros tipos de apoyo.

El gráfico 1 distingue dos tipos de pagos por hectárea que corresponden a dos categorías distintas de pagos en la clasificación de Ayudas Equivalentes al Productor (PSE por sus siglas en inglés) de la OCDE. El primer tipo I, es un pago basado en el área dedicada a la producción de un producto o un grupo de productos. Se trata de pagos como los concedidos a cereales y oleaginosas a partir de la reforma MacSharry de 1992. El segundo tipo II es un pago a una superficie basado en derechos históricos con una mayor libertad acerca del uso específico que se da a la tierra (incluyendo la posibilidad de no producir), como los pagos AMTA en Estados Unidos o Procampo en México. Estos pagos son declarados en la OMC como ayudas al ingreso desconectadas. Los pagos basados en derechos históricos dejan fuera del programa un número más reducido de posibles usos alternativos de la tierra y por tanto sus efectos sobre la producción son menores que los pagos basados en la superficie.

Cuando tenemos en cuenta otros efectos además de los precios relativos —por ejemplo, los efectos de riesgo— la ordenación de las diferentes categorías de pagos

GRÁFICO 1

Distribución de impactos sobre el comercio
(análisis de sensibilidad con el modelo PEM)



Fuente: Dewbre, Antón y Thompson (2001).

no cambia, pero las diferencias pueden reducirse (OECD, 2003a). Las distintas medidas de apoyo se sitúan en una escala continua con diferentes grados de desacoplamiento. ¿Por qué muchos países OCDE se mueven en la dirección de sustituir apoyo a precios por pagos más desconectados?

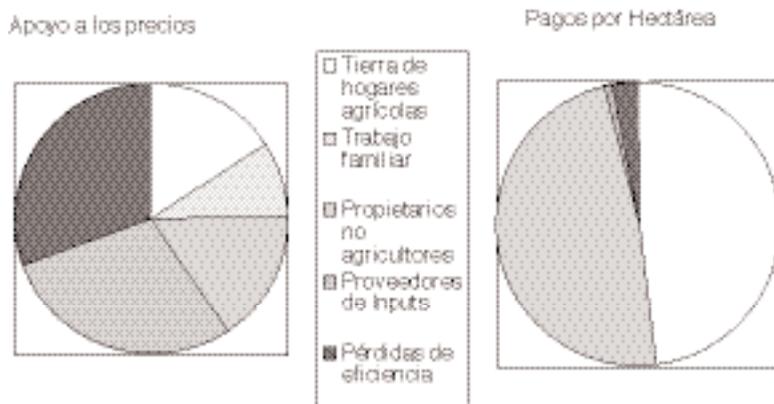
En primer lugar esta evolución responde a una necesidad de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos. Esta eficiencia tiene un aspecto interno de asignación de recursos en la economía doméstica, y un aspecto internacional de eficiencia entre países. Tal y como pone de manifiesto el gráfico 1, los apoyos a la agricultura crean incentivos a la producción y al comercio que —si no hay externalidades que lo justifiquen— generan pérdidas de eficiencia y bienestar agregadas. Estas pérdidas se manifiestan fundamentalmente en pérdidas para los consumidores en el mercado doméstico y para los países exportadores en los mercados mundiales.

La segunda razón es de carácter redistributivo. Si el apoyo a los agricultores pretende mejorar sus rentas, habrá que utilizar las medidas que son más efectivas para transferir renta a los agricultores. Varios resultados señalan que los apoyos directos a la superficie llegan mejor al bolsillo del agricultor. Sólo el 24% del apoyo vía precios llega al bolsillo del agricultor en forma de mayores ingresos (OECD, 2003b). El resto termina en el bolsillo de proveedores o propietarios absentistas, o se pierde debido a la ineficiente asignación de recursos. Por el contrario, el 46% de los apoyos a la superficie llegan al bolsillo de los agricultores propietarios de la tierra. Parece evidente que este razonamiento re-distributivo ha jugado un papel preponderante en los movimientos hacia políticas más desconectadas en Estados Unidos. Sin embargo, los impactos de los pagos sobre la renta de la tierra pueden hacer desvanecerse parte de las ganancias para los agricultores como queda patente en el gráfico 2 y en otros estudios (ERS, 2003).

GRÁFICO 2

¿Quién se lleva los apoyos a la agricultura?

(resultados en base al modelo PEM)



Fuente: OCDE (2003), Farm Household Income, Issues and Policy Response.

De las motivaciones argumentadas para la reforma de la PAC del 2003, parece inferirse que el objetivo de la reforma es dar mejor respuesta a nuevas demandas sociales relacionadas con facilitar la re-estructuración en el sector y promover el desarrollo rural, el paisaje y el medio ambiente. Sin embargo, el desacoplamiento abstracto no significa por sí mismo una reorientación de la PAC hacia estos objetivos. Son las medidas asociadas de condicionalidad y el tímido movimiento de fondos hacia el desarrollo rural los que realmente ayudan a redefinir los objetivos de la PAC. Sin embargo no es obvio en qué medida estas disposiciones están suficientemente orientadas a alcanzar esos objetivos.

4. ¿En qué medida los países de la OCDE han reformado sus políticas hacia pagos más desconectados?

Las reformas de las políticas agrarias de los países de la OCDE en la dirección del desacoplamiento se inician en los años 80 con vistas a la incorporación de la agricultura al marco del GATT en la Ronda Uruguay. La tabla 1 presenta algunos indicadores sobre los cambios en los apoyos a la agricultura en algunos países de la OCDE entre los años 1986-88 (que sirven de referencia para el AARU) y los datos más recientes del periodo 2001-2003. El nivel de apoyos es medido por el porcentaje que representan los apoyos en los ingresos agrarios totales del productor (%PSE). En el caso de la Unión Europea, un 39% de los ingresos de los agricultores provenían de las medidas de apoyo en 1986-88. El porcentaje se redujo hasta el 31% en 2001-2003. La mayor parte de los países de la OCDE han experimentado reducciones moderadas en los niveles de apoyo, aunque con diferentes puntos de partida.

CUADRO 1

Cambios en el nivel y composición de los apoyos a los agricultores en algunos países de la OCDE
(Basados en las estimaciones de apoyo al productor, PSE, de la OCDE)

	Porcentaje de los ingresos agrícolas generados por los apoyos (%PSE)		Apoyos al precio al productor como porcentaje del precio mundial (NPC-1) ¹	
	1986-88	2001-2003	1986-88	2001-2003
Australia	8	4	4	0
Canadá	34	19	40	13
Estados Unidos	25	20	19	12
Japón	61	58	146	129
Noruega	70	71	297	182
Suiza	76	73	356	185
Unión Europea	39	35	72	34
OCDE	37	31	56	31

¹ Incluyen el apoyo a los precios de mercado más los pagos por unidad de producto. Este indicador está derivado a partir del Coeficiente Nominal de Protección (NPC por sus siglas en inglés).

Fuente: OECD Agricultural Policies 2004 at a Glance.

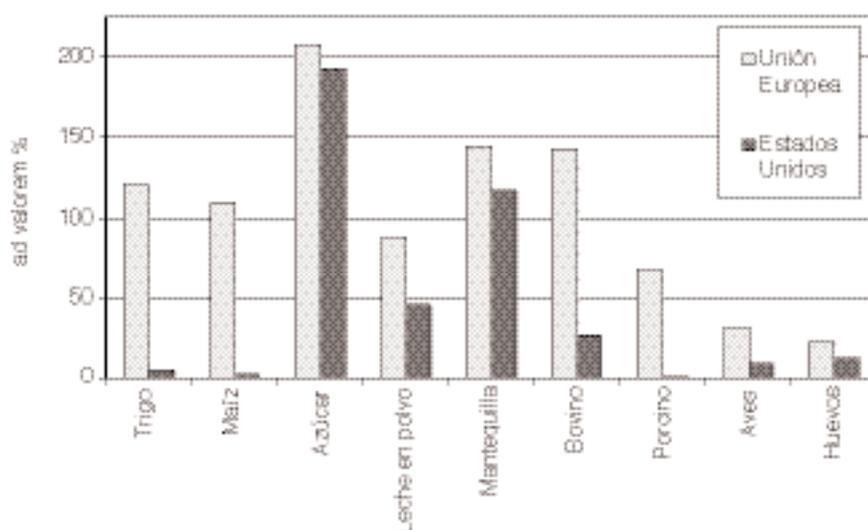
El cuadro 1 presenta también datos sobre la composición de los apoyos en las dos últimas columnas. El indicador utilizado mide el porcentaje que representa el apoyo al precio recibido por el productor en el precio mundial equivalente. El precio recibido por el productor en 1986-88 en la Unión Europea era un 72% superior al precio mundial comparable, mientras que en 2001-2003 este porcentaje se redujo al 34%. Es decir, que la Unión Europea se caracteriza por una reducción modesta de los niveles de apoyo acompañada de una modificación en la composición de las formas de apoyo a favor de pagos directos por hectárea o por cabeza de ganado. ¿Han seguido todos los países la misma trayectoria? Estados Unidos ha seguido una trayectoria parecida con niveles de partida más reducidos y reformas que se adelantan a las europeas. En Canadá las reformas han sido más pronunciadas tanto por la reducción del nivel de apoyo como por su composición a favor de un menor apoyo a los precios. México introdujo sus pagos directos Procampo en 1994. Australia y Nueva Zelanda han hecho reformas significativas aunque sus niveles de apoyo inicial eran ya reducidos. Suiza, Noruega e Islandia tienen niveles de apoyos mucho más elevados (%PSE en torno al 70%) y no los han reducido desde 1986, pero han movido parte de sus apoyos vía precios a pagos directos. Finalmente hay algunos países como Japón con altos niveles de apoyo y cambios mucho más tímidos tanto en el nivel como en la composición de los apoyos.

Estas cifras agregadas esconden sin embargo grandes diferencias entre productos. Los sectores con mayores niveles de apoyo como el arroz, el azúcar y el sector lácteo son también los sectores en los que la mayor parte del apoyo se concede vía precios. El sector de cereales es quizá el que más se ha reformado en los países de la OCDE. En todo caso, los niveles de apoyo siguen siendo elevados, y el apoyo a los precios y a los inputs representa todavía más de las tres cuartas partes de los apoyos en la

OCDE en 2001-2003 (68% en la Unión Europea). La razón hay que buscarla en que —a pesar de las reformas— los aranceles de importación son todavía elevados para muchos países y productos, lo que genera unos precios domésticos más altos que los precios mundiales. El gráfico 3 ilustra esta idea presentando los aranceles máximos de acuerdo con las obligaciones de Estados Unidos y la Unión Europea en la OMC. Algunos de estos aranceles máximos están por encima del 100% y son significativamente más elevados en la Unión Europea que en Estados Unidos. Los aranceles en frontera siguen siendo la fuente principal de los apoyos a la agricultura en la Unión Europea y en la mayor parte de los países de la OCDE².

GRÁFICO 3

Arancel máximo final para la Unión Europea y Estados Unidos, de acuerdo con sus obligaciones en la OMC



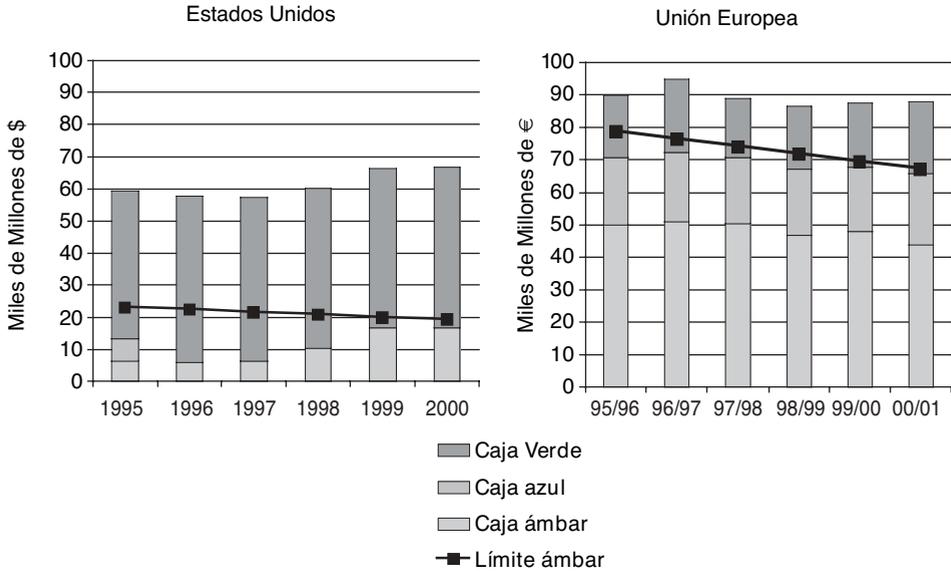
Fuente: Calendario de obligaciones arancelarias de acuerdo con el AARU.

Es difícil evaluar el papel que el AARU ha jugado para desencadenar algunas de estas reformas, incluidas las reformas de la PAC de 1992 y 2003. La «caja verde» es la única que carece de límites legales de gasto. Aunque los límites de la caja ámbar rara vez han sido un factor directamente limitante para la mayor parte de países de la OCDE, sí han podido dirigir la dirección de las reformas³. El gráfico 4 muestra las notificaciones de apoyo doméstico en Estados Unidos y la Unión

² Por lo que se refiere a las políticas de los países en desarrollo, existen pocos datos fiables y comparables. Algunos de estos países conservan un objetivo productivista en sus políticas agrarias y con frecuencia carecen además de la financiación necesaria para realizar pagos directos.

³ Véase (OECD, 2001b) para una valoración más exhaustiva del AARU.

GRÁFICO 4
Notificaciones de apoyo doméstico en la OMC



Fuente: Notificaciones a la Organización Mundial de Comercio.

Europea y el límite máximo comprometido en el AARU. Las ayudas de emergencia concedidas por Estados Unidos en los años 1998 a 2000 en un contexto de bajos precios internacionales han colocado a este país más cerca del límite de la «caja ámbar». En la Unión Europea los apoyos de la «caja ámbar» están lejos de alcanzar el techo impuesto por el AARU, pero si añadiéramos los pagos por hectárea y/o cabeza declarados en la «caja azul», en el año 2001 la UE casi tocaría su límite. Pero en la OMC la «caja azul» no se incluye en la limitación ámbar, y además la reforma de 2003 permitirá probablemente mover la mayor parte de pagos de la «caja azul» a la «caja verde».

Los pagos de la «caja verde» son teóricamente más «desacoplados» que los de las otras cajas. Sin embargo es improbable que tengan efectos nulos sobre la producción. Al no existir un límite máximo para estos pagos, si el gasto total en este tipo de pagos es muy grande, el efecto total puede ser también grande, lo que podría tener implicaciones sobre posibles modificaciones del pilar de Apoyo Doméstico en las negociaciones de la OMC. Sin embargo, las negociaciones parecen ir por otro derrotero con una mayor voluntad de avanzar sobre los otros dos pilares: acceso a mercados y competencia en la exportación. Es en estos ámbitos en los que los países desarrollados están más dispuestos a ceder, y —se supone— donde los países en desarrollo exportadores tienen más que ganar.

5. El desacoplamiento y los nuevos marcos de política agraria en Estados Unidos y en la Unión Europea: el acta FSRI de 2002 y la reforma PAC 2003

En los dos últimos años hemos asistido a la aprobación de dos nuevos paquetes de medidas agrarias en Estados Unidos y en la Unión Europea. Cada seis años Estados Unidos aprueba una nueva legislación agraria normalmente denominada «Farm Act». El Acta de 1996 (FAIR Act) introdujo reformas sustanciales con la puesta en marcha de los pagos basados en derechos históricos por hectárea. El Acta de 2002 (FSRI Act) no ha supuesto cambios tan sustanciales, sobre todo en relación con la política efectiva aplicada durante el sexenio 1996-2001 que incluyó pagos adicionales cuando los precios de mercado de varios cultivos resultaron menores de lo esperado. La nueva legislación institucionaliza estos pagos en forma de pagos contra-cíclicos por hectárea histórica que son otorgados de forma adicional a los pagos por defecto («deficiency payments»). Por otro lado, la nueva legislación americana se centra en ciertos cultivos (granos, algodón y oleaginosas). Por el contrario, la reforma de la PAC de 2003 es un acontecimiento nuevo que modifica de forma significativa las líneas de la PAC y que incluye también otros sub-sectores agrícolas. Algunos elementos importantes de ambos paquetes de medidas quedan resumidos en el cuadro 2.

El acta FSRI supone una evolución hacia apoyos de tipo contra-cíclico como ponen de manifiesto el incremento en los precios mínimos o «loan rates» y la instauración de los pagos contra-cíclicos basados en un precio objetivo mayor que el «loan rate». En consecuencia, los niveles de apoyo dependen cada vez más de la evolución de los precios. De acuerdo con las estimaciones de la OCDE (2003c)⁴ si las nuevas medidas se hubieran aplicado en el periodo 1999-2001, el %PSE de los Estados Unidos hubiera aumentado del 23 al 25%. Se produce además un aumento significativo en pagos vinculados con la producción, incluyendo los nuevos pagos contra-cíclicos que generan reducciones de riesgo ligadas a productos concretos y que pueden contribuir a aumentar la producción por la vía de los efectos de riesgo. La reducción del riesgo en estos pagos no es tratada a nivel de la unidad familiar agraria, ni tan siquiera a nivel de la explotación sino a nivel de producto. Por este motivo, los efectos estimados de la nueva legislación americana incluyen un aumento en los precios de incentivo para el productor que se explican en gran medida por la reducción en la prima de riesgo. Por ejemplo, el gráfico 5 muestra cómo el impacto sobre el precio esperado por el productor de trigo es de 0,5%, al que se suma una reducción de la prima de riesgo estimada en 1,8%. Aunque el acta FSRI no contiene objetivos explícitos, está claramente orientada a sostener las rentas de los agricultores y a protegerlas de las fluctuaciones de los precios internacionales.

La reforma de la PAC de 2003 reduce algunos precios de intervención y compensa a los agricultores con pagos directos por hectárea (cuadro 2), pero sobre todo, desconecta diversos pagos que estaban orientados a producciones específicas, y los

⁴ Ver también Antón y LeMouel (2004) en relación con los efectos de los pagos contra-cíclicos en Estados Unidos.

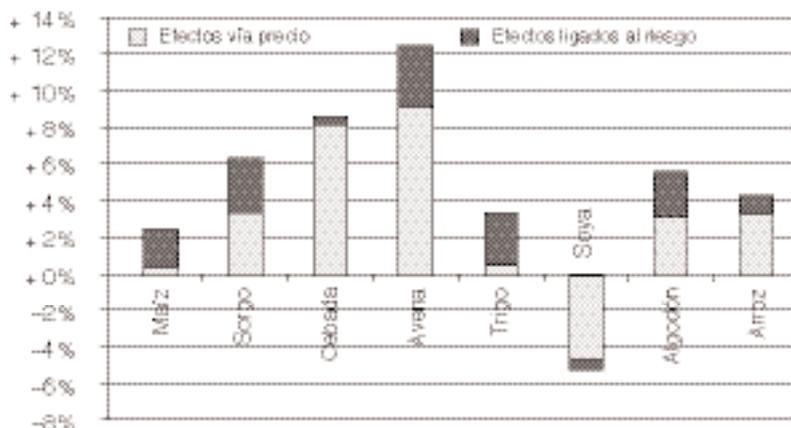
CUADRO 2

Algunos elementos de las nuevas medidas en Estados Unidos y la Unión Europea

Estados Unidos (<i>Farm Act</i> del 2002)	Unión Europea (Reforma de la PAC del 2003)
<p>Precios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se mantienen los sistemas de apoyo al azúcar y la leche. <p>Pagos directos por unidad de producto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento de las «loan rates» (precio mínimo al productor garantizado con pagos directos) de granos y algodón. Se mantiene el precio del arroz y se reduce el de soja, compensando con pagos directos. • Introducción de un pago directo contra-cíclico por tonelada de leche con un máximo por explotación. <p>Pagos directos sobre derechos históricos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento en las cantidades pagadas en forma de «Pagos directos» (antes llamados AMTA) para granos, algodón y, por primera vez, también para oleaginosas. • Institucionalización de unos nuevos pagos contra-cíclicos otorgados por hectárea histórica pero en cuantía que depende negativamente de los precios de mercado de cada producto. • Posibilidad de actualizar el área de base (incluyendo oleaginosas) para los pagos directos y contra-cíclicos, y el rendimiento de base para los pagos contra-cíclicos. • Mantenimiento de las condiciones de conservación de la tierra requeridas para recibir los pagos directos y contra-cíclicos. • Aumento de fondos para la conservación y protección medio ambiental y expansión del programa de retirada de tierras en más de un millón y medio de hectáreas. <p>Desarrollo rural y otras disposiciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Préstamos para proyectos de desarrollo rural en el ámbito de la agricultura. • Medidas para apoyar los productos orgánicos y la expansión de cultivos energéticos. • Se incrementan los fondos para la ayuda alimentaria interna. • Nuevas reglas sobre etiquetado en relación con el país de origen de carnes, pescados y alimentos perecederos. 	<p>Precios de intervención</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desaparece para el centeno y se reduce en un 50% para arroz. Se reducen el precio de la mantequilla y la leche en polvo. El resto se mantiene en los niveles anteriores a la Agenda 2000. <p>Pagos directos por unidad de producto o por hectárea</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nuevos pagos directos específicos para el arroz, proteaginosas, cultivos energéticos y leche, normalmente compensando reducciones de precio al productor y expansión de cuota láctea. Algunos de estos pagos se incorporarán en el pago único. <p>Pagos directos sobre derechos históricos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introducción de un Pago Único a la Explotación que incluirá los principales pagos directos a cereales, oleaginosas, leguminosas grano, leche y cabezas de bovino, ovino y caprino, y parte de los pagos a arroz y fécula de patata. • La cantidad por hectárea se podrá calcular a nivel de explotación individual o a nivel regional. En ambos casos el cómputo se hará dividiendo los pagos por el número de hectáreas elegibles. • Los estados miembros tienen cierto margen de maniobra para decidir que parte de ciertos pagos se mantengan como específicos por producto y no se incluyan en el pago único. • Condicionalidad de los pagos a mantener la tierra en buenas condiciones agrícolas y medio-ambientales y al respeto de ciertos estándares de medio ambiente, seguridad de los alimentos, salud animal y vegetal y bienestar de los animales (18 directivas o reglamentos comunitarios). • Disciplina financiera. <p>Desarrollo rural</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nuevos fondos disponibles para fortalecer el segundo pilar de la PAC mediante la modulación de hasta un 5% de los pagos directos. • Los nuevos objetivos de las ayudas son: mejorar la calidad de los productos agrícolas, ayudar a los agricultores a cumplir los estándares comunitarios (medio ambiente y otros), cubrir los costes de las medidas de bienestar animal y ayudas a la inversión para jóvenes agricultores. Se establece además un sistema de asesoramiento a las explotaciones.

Fuente: Legislación americana y europea correspondiente, OCDE (2003) y OCDE (2004b).

GRÁFICO 5

Impactos del *Farm Act* de 2002 en los precios de incentivo al productor

Fuente: OECD (2003c).

fusiona en un único pago por hectárea para una gran variedad de usos alternativos de la tierra. La reforma no supone una modificación en los niveles de apoyo a los agricultores: de acuerdo con la OCDE (2004b) el %PSE que era del 36% en 2002 no se vería modificado si la totalidad de la reforma hubiera sido aplicada en ese año. Sin embargo la composición de los apoyos sí se vería modificada con reducciones en los apoyos a los precios (particularmente en el sector lácteo) y reducciones en los apoyos conectados a usos específicos de la tierra. Estas reducciones se verían compensadas por el nuevo pago único. Los efectos sobre la producción agregada y sobre los mercados mundiales se estiman moderados. Sin embargo, el pago único puede generar efectos de redistribución de los apoyos, redistribución entre distintos productos si el pago se calcula a nivel de explotación, y redistribución entre explotaciones si el pago se calcula a nivel regional. Esta redistribución de los pagos puede tener efectos cruzados sobre el vector de producciones y usos de la tierra. En concreto, OECD (2004b) apunta hacia una posible extensificación de la producción animal en el conjunto de la Unión, con un aumento de las tierras dedicadas a pastos que antes se dedicaban a otros usos (sobre todo cereales). El impacto real de la condicionalidad y de la modulación es difícil de evaluar *ex ante*.

6. El desacoplamiento no basta para definir por qué pagamos a los agricultores

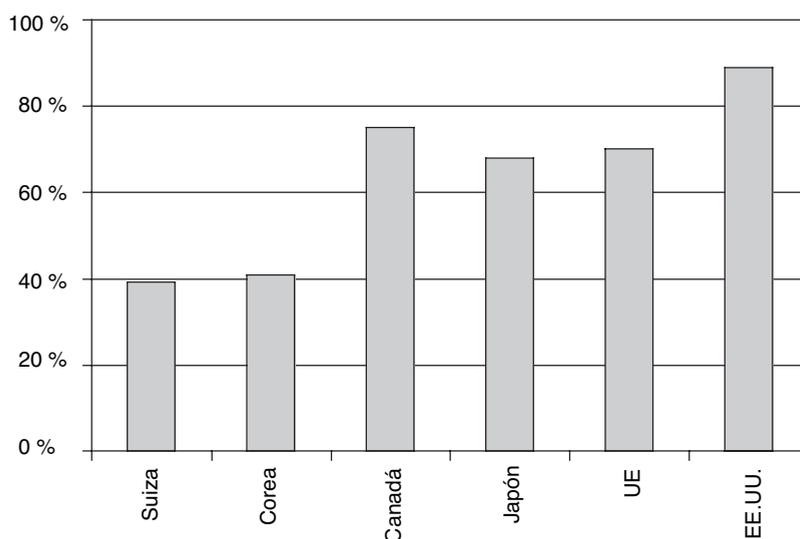
En todo este proceso de reformas, la razón por la que se apoya a la agricultura ha quedado anclada en el pasado. Nos encontramos hoy con unos apoyos que se hacen —principalmente— porque se hacían en el pasado. La política agraria necesita una

nueva legitimidad y un objetivo bien definido en un momento en que cada vez es menos agraria. Se han esgrimido a veces argumentos redistributivos a favor de los agricultores que resultan poco defendibles en un contexto en el que la renta de los hogares agrícolas no difiere de manera sustancial de la renta de otros hogares, y en no pocos países de la OCDE es mayor que la media nacional (OCDE, 2003b). Es más, la forma en que se dan los apoyos (proporcionales a la producción o a la superficie) incluso después de las últimas reformas, sigue beneficiando especialmente a las mayores explotaciones. El 25% de mayores explotaciones reciben el 90% de los apoyos en Estados Unidos y el 70% de los apoyos en la Unión Europea (gráfico 6). Sin embargo estos resultados no impiden que el apoyo a la renta de los agricultores siga siendo el eje de la política agraria en Estados Unidos.

GRÁFICO 6

¿Qué agricultores reciben las ayudas?

Porcentaje de apoyos recibidos por el 25% de mayores productores



Fuente: OECD (2003), Farm Household Income, Issues and Policy Response.

En realidad los apoyos directos americanos AMTA creados en 1996 estaban concebidos como instrumento transitorio que finalmente el acta de 2002 ha institucionalizado. En la Unión Europea los pagos por hectárea creados en 1992 fueron definidos como pagos compensatorios por la reducción de precios. Sin embargo, el pago único creado en la reforma del 2003 prolonga en el tiempo esa compensación, levantando dudas sobre la finalidad exacta de estos pagos. Resulta difícil explicar una compensación que es otorgada de forma indefinida en el tiempo.

La reforma de la PAC de 2003 incluye un fortalecimiento de la condicionalidad en las ayudas y una tímida modulación a favor de medidas de desarrollo rural. La condicionalidad consiste en imponer el cumplimiento de normativa comunitaria ya existente y sancionar con reducciones en los pagos cualquier incumplimiento. Las normativas se refieren al medio ambiente, seguridad en los alimentos, salud animal y vegetal, y bienestar de los animales. La condicionalidad puede generar incentivos para el cumplimiento de estas normativas, pero resulta difícil situarla en el centro de los objetivos de las ayudas, cuando éstas no están expresamente moduladas en función de los objetivos a alcanzar por cada explotación. Por ejemplo, las condiciones y necesidades medioambientales pueden ser bien distintas en distintas regiones y explotaciones. Un pago general a todos los agricultores independiente de estas condiciones y necesidades difícilmente puede encontrar su legitimidad en la condicionalidad. Los agricultores no son pagados para que cumplan la normativa, sino que son sancionados con menores pagos si la incumplen.

La modulación a favor del desarrollo rural desvía una parte, todavía pequeña, de fondos desde el pilar tradicional de apoyo a los agricultores hacia medidas de desarrollo rural, el llamado segundo pilar de la PAC. De esta manera es difícil que el desarrollo rural constituya el objetivo del primer pilar de la PAC y de los recién creados pagos únicos, cuando en realidad las medidas de desarrollo rural se financian con fondos sacados del primer pilar. Resulta llamativo sin embargo, que muchas de las medidas introducidas en el ámbito del desarrollo rural estén orientadas a los productores agrícolas y no a cualquier iniciativa relacionada con el desarrollo de las zonas rurales, en el ámbito de la agricultura o en otros ámbitos de la economía rural. A pesar de ello el segundo pilar de la PAC abre márgenes de maniobra interesantes para la aplicación de programas de desarrollo rural coherentes y consistentes con las necesidades locales. Las Comunidades Autónomas españolas deben aprovechar al máximo esta oportunidad para reorientar los antiguos fondos de la PAC hacia estrategias coordinadas de desarrollo rural, encontrando fórmulas apropiadas para la cofinanciación.

La ausencia de un objetivo nítido para el pago único hace difícil la evaluación de este instrumento en función de su capacidad para alcanzar ciertos resultados y la elaboración de recomendaciones acerca de cómo mejorar su aplicación. Lo mismo sucede con los pagos directos en Estados Unidos. Si el objetivo se mueve hacia el desarrollo rural, los pagos deberán transformarse para orientarlos específicamente y de forma coherente y eficiente hacia las prioridades locales en el desarrollo rural. Si el objetivo es la redistribución de rentas o a la realización de ciertos servicios por parte de los agricultores como algunos de los incluidos bajo el concepto de Multifuncionario, difícilmente los pagos generales por hectárea pueden ser la opción más eficiente. Para alcanzar estos objetivos, sería conveniente buscar fórmulas imaginativas para modular los pagos en función de las características y atributos de cada explotación o unidad familiar agraria, para discriminar correctamente hacia quienes se realiza la re-distribución de rentas y qué servicios realizados por cada explotación son remunerados con los pagos. Una evolución en esta dirección requiere un esfuerzo por parte de nuestras sociedades y gobiernos para concretar los objetivos de la política. Una buena definición de los objetivos puede contribuir al desacoplamiento y, posible-

mente, a la reducción del coste económico de las ayudas. Pero sobre todo contribuirá a que las demandas legítimas de nuestras sociedades sean mejor atendidas.

¿Qué margen de maniobra queda en este contexto para la política agraria española? El margen puede parecer reducido, pero es significativo. En primer lugar, España tiene al menos un elemento importante de política agraria nacional en la política de seguros, única en la Unión Europea, y a la que se abren retos que no corresponde analizar en este artículo. Por otro lado, en el ámbito de la aplicación de la nueva PAC, España puede tomar decisiones sobre el grado de desacoplamiento y sobre la aplicación regionalizada o no del pago único. Asimismo nuestro país puede sacar el máximo partido del creciente segundo pilar para aportar un nuevo impulso a las zonas rurales, asegurando que los nuevos programas sean algo más que una nueva forma de pagar a los agricultores. Por último, España puede y debe influir en la evolución futura de las decisiones sobre la PAC y, particularmente, en la redefinición de sus objetivos y en el fortalecimiento y buen desarrollo del segundo pilar.

Lista de acrónimos utilizados

- AARU: Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay del GATT.
 AMTA: Asistencia Transitoria a los Mercados Agrícolas, o pagos directos establecidos por el FAIR Act en Estados Unidos.
 FAIR Act: Marco de la política agraria de los Estados Unidos aprobado en 1996 para el periodo 1996-2001 con el nombre de «Federal Agriculture Improvement and Reform Act».
 FSRI Act: Marco de la política agraria de los estados Unidos aprobado en 2002 para el periodo 2002-2007 con el nombre de «Farm Security and Rural Investment Act».
 GATT: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, antecesor de la OMC y parte integrante de sus acuerdos fundacionales.
 NPC: Coeficiente de Protección Nominal calculado por la OCDE.
 OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.
 OMC: Organización Mundial de Comercio.
 PAC: Política Agrícola Común de la Unión Europea.
 PEM: Modelo de Evaluación de Políticas agrarias de la OCDE.
 PSE: Estimación de la OCDE del Apoyo al Productor agrícola (Producer Support Estimate, en inglés).
 %PSE: Indicador calculado como al ratio entre PSE y los ingresos totales de los agricultores.
 UE: Unión Europea o Comunidad Europea antes de 1992.

Bibliografía

- Antón, J. y C. LeMouel (2004). «Do Counter-cyclical payments in the 2002 US Farm Act create incentives to produce?» *Agricultural Economics* (forthcoming).

Dewbre, J.; Antón, J. y Thompson, W. (2001): «The Transfer Efficiency and Trade Effects of Direct Payments». *American Journal of Agricultural Economics*, **83** (No 5, 2001):1204-1214.

Economic Research Service, ERS, (2003): *Decoupled payments: Household Income Transfers in Contemporary U.S. Agriculture*. United States Department of Agriculture. Agricultural Economic report No 822.

OECD: Website on decoupling. http://www.oecd.org/document/47/0,2340,en_2649_33773_25110575_1_1_1_1,00.html

OECD (2001a): *Decoupling, a conceptual overview*.

OECD (2001b): *The Uruguay Agreement on Agriculture. An Evaluation of its Implementation in OECD Countries*.

OECD (2003a): *Risk Effects of PSE crop measures*.

OECD (2003b): *Farm Household Income: Issues and Policy Responses*.

OECD (2003c): *Analysis of the 2002 Farm Act in the United States*. In OECD (2003d).

OECD (2003d): *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*.

OECD (2004a): *OECD Agricultural Policies 2004: At a Glance*.

OECD (2004b): *Analysis of the 2003 CAP Reform*.