

POLÍTICA AGRÍCOLA CANADIENSE

ALGUNAS LECCIONES PARA ARGENTINA*

Rinaldo Antonio Colomé#
racolome@eco.unc.edu.ar

I. Introducción

Canadá es uno de los más importantes países agrícolas del mundo, a pesar de su clima frío. Esta es una buena indicación de que sus productores son eficientes, pero también puede estar sugiriendo que la política económica y, especialmente, la política agrícola del país han sido las apropiadas para conseguir los objetivos.

Canadá, como Argentina y cualquiera de los otros países exportadores de productos agrícolas del mundo que pueda considerarse "país pequeño" (ver Figura 1), sufren las consecuencias de las políticas agrícolas y comerciales de los países altamente desarrollados, especialmente de la así llamada Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE), de las políticas agrícolas y comerciales de los Estados Unidos de América (EEUU), y –en menor grado– de la política agrícola de Japón. Por estas razones, Canadá, como Argentina y otros países "eficientes", han formado el "Grupo Cairns". Este Grupo comenzó a actuar preparando los documentos para sostener una propuesta de política agrícola y comercial a discutirse por primera vez formalmente en la "Ronda Uruguay" del GATT. Esta propuesta reclamó una política agrícola internacional con menor grado de subsidios y mercados agrícolas más libres. Este Grupo sigue activo

hoy en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El objetivo general de este trabajo es analizar el diseño de la política agrícola canadiense, comparándola con las de los otros países altamente desarrollados y con la de Argentina.

Los objetivos específicos son:

-Analizar la política agrícola de Canadá referida a la producción y al comercio de granos y su efecto en los mercados internacionales.

-Analizar la política agrícola y comercial de Canadá referida al sector de oferta dirigida o regulada y sus efectos en el mercado doméstico y en los internacionales.

-Realizar una comparación con Argentina.

El trabajo se compone de las siguientes partes: En la sección II se presentan, en forma sucinta, las principales características de la política agrícola canadiense. En la sección III se efectúa un análisis de los efectos de las políticas agrícolas y comerciales de Canadá, comparándolas con las de los otros países altamente desarrollados y con la de Argentina, cuando ello fue posible; o sea, una evaluación de los apoyos (negativos para el caso de Argentina) a la agricultura a través de los principales indicadores de medición del grado

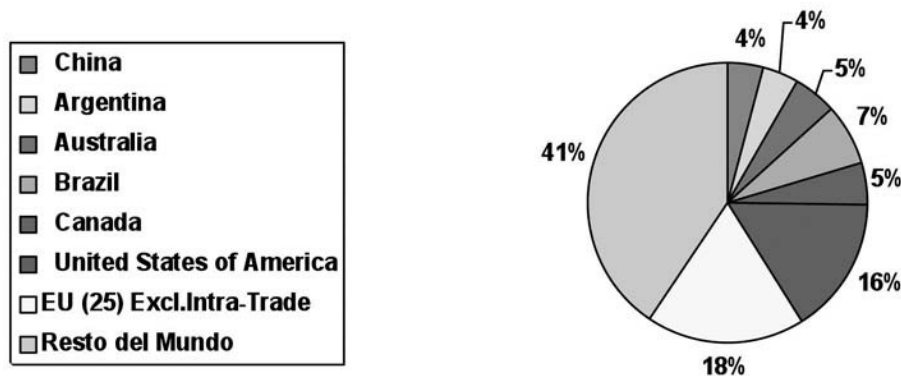
*- En cumplimiento de los requisitos del programa de becas FRP (Canadian Studies Faculty Research Program. Foreign Affairs Canada) del gobierno de Canadá.

#- Profesor Titular del Doctorado en Ciencias Económicas, Escuela de Graduados, y Profesor Investigador del Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba. Miembro de número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

El autor agradece profundamente a las siguientes personas por su hospitalidad y ayuda durante su visita a Canadá: Profesor John Henning, Jefe del Departamento de Economía, McGill University; Profesor Richard Barichello, Escuela de Ciencias Agrícolas, The University of British Columbia; Sr. Dave Culver y Sra. Victoria Cano-Lamy y miembros del Agriculture and Agri-Food Canada. El autor agradece también a Fernando Giuliano, ayudante de investigación del Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, por su valiosa colaboración en la preparación de este trabajo; al Gobierno de Canadá, que brindó la oportunidad de este Programa; a los miembros de la Embajada de Canadá en Argentina –especialmente a la Sra. Beatriz Ventura-, y a la Profesora Elsa Zareceansky, Presidente (en ese tiempo, y actual Vice Presidente) del Centro Canada Córdoba, por su ayuda en la preparación y en todos los requisitos de este Programa.

Figura 1

**Exportaciones Agrícolas Mundiales (en millones de U\$S)
Participaciones sobre el Total**



de subsidiación. Finalmente en la sección IV se extraen las principales conclusiones.

II. Política Agrícola de Canadá

La cuestión fundamental a mencionar respecto a la política agrícola canadiense es su originalidad. Originalidad –que comparte con Australia y Nueva Zelanda- respecto a la política agrícola aplicada en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte –al cual estos países están ligados histórica y constitucionalmente- pues Canadá, al igual que Australia y Nueva Zelanda, se oponen –a través del “Grupo Cairns”- a la PAC de la Unión Europea, que el Reino Unido integra. Pero sobre todo originalidad respecto de la política agrícola que aplica los Estados Unidos que, como ya se dijo, son los iniciadores y diseñadores de la política agrícola luego de la Gran Depresión. Esto último llama la atención debido fundamentalmente a la extensa frontera agrícola entre ambos países, cuyos productores puede decirse se están mirando a la cara, y al intenso comercio de estos productos también entre ambos países.

Las principales diferencias entre la política agrícola de Canadá y la de los Estados Unidos son respecto a: 1) la autoridad responsable del diseño de la política agrícola; 2) su ámbito de

aplicación y su financiamiento. Respecto a lo primero, en los Estados Unidos la política agrícola se sanciona por ley del Congreso, en el cual tanto los “representantes” (diputados) como los senadores (que representan a los estados de la Unión, en razón de dos por cada estado), se encuentran muy influenciados por las organizaciones que representan a los productores (“farmers”) y deben responder a sus votantes (en el caso de los representantes), y a los respectivos gobernadores –que son quienes deben enfrentar el “lobby” de los productores- en el caso de los senadores. En Canadá, cuya forma de gobierno es la de una monarquía constitucional, el Senado se asemeja a la Cámara de los Lores y está constituido por personalidades elegidas por el Primer Ministro, de modo que no tiene ninguna relación con los gobiernos de las provincias. El diseño de la política es compartido entre el gobierno federal y los gobiernos de las respectivas provincias.

Respecto del ámbito de aplicación y financiamiento, las políticas agrícolas y comerciales de los Estados Unidos rigen para todo el país y el financiamiento, que es responsabilidad del gobierno federal, debe quedar explícito en la ley que se vota cada cinco o seis años, y que para cada momento está influenciada por las circunstancias de los mercados internacionales, además de los objetivos específicos de la política de los

Estados Unidos. En Canadá las políticas federales son de aplicación para todo el país, pero se podría decir que complementan a las políticas agrícolas de las respectivas provincias. El financiamiento es compartido entre el gobierno federal, los gobiernos de las provincias y por los consumidores, según se verá más adelante.

Una tercera originalidad de la política agrícola canadiense es que es de carácter dicotómica, en el sentido en que participa de los dos sistemas fundamentales de subsidiación en práctica en el mundo actual: el Sistema de Pagos Deficitarios –diseñado y aplicado en los Estados Unidos– y el de Aranceles a la Importación –sustentado por la Unión Europea.

El sistema de pagos deficitarios consiste en pagos a los productores agrícolas efectuados cada vez que el promedio de los precios agrícolas cae por debajo de un precio objetivo (target price), fijado usualmente muy por encima del precio de mercado. Como contrapartida, el productor debe realizar retiro de tierras (set aside); es decir, el congelamiento de tierras como modo de controlar la oferta.

En cuanto al sistema de aranceles a la importación, mecanismo utilizado por la Unión Europea, puede ser descrito escuetamente en base al mercado de cereales, por lejos el más importante de los productos agrícolas de la Comunidad, y considerado el “modelo” para los demás productos. Este sistema establece una banda de flotación de los precios entre un “precio objetivo” y el “precio de intervención”. El “precio objetivo” (o “precio del límite superior”, también “precio umbral”) para el producto de calidad estándar es superior al precio de equilibrio del mercado doméstico y muy superior al del mercado internacional. Cuando, debido a las condiciones del mercado se generan excesos de oferta, los organismos competentes de la Comunidad compran el excedente, fijando el piso de esta banda en el llamado “precio de intervención”. En este esquema las importaciones juegan un papel auxiliar de estabilización de los precios al

consumidor. El producto importado puede entrar sólo al “precio umbral”, el cual normalmente es igual (o escasamente superior) al precio objetivo. Un arancel móvil (“prelievo”) -fijado diariamente- iguala el precio internacional al precio umbral.

La diferencia fundamental entre ambos mecanismos reside en su financiamiento: es el estado (y por lo tanto todos los contribuyentes impositivos) quien financia el sistema de pagos deficitarios, mientras que en el sistema de “prelievos” al financiamiento lo realizan principalmente los consumidores, quienes deben soportar precios internos más altos que los internacionales.

En Canadá, el sistema de pagos deficitarios se aplica básicamente a los granos, producidos fundamentalmente en las “praderas” (Manitota, Saskatchewan, y Alberta), y en menor medida en Columbia Británica y Ontario, producción orientada al mercado internacional; mientras que el sistema de prelievos se aplica a la de los productos lácteos y de granja, conocido como de oferta dirigida o regulada (supply management), producidos fundamentalmente en el centro y este del país, siendo la principal la provincia de Québec, dirigidos principalmente al mercado doméstico.

Para los granos –especialmente para el trigo, que es el principal grano que exporta– Canadá ejerce una política de precios, pero en menor medida que los Estados Unidos. Quizá el principal subsidio a la producción de granos sea a través de los fletes ferroviarios, aunque incluso éstos fueron recientemente removidos. Se ha optado en cambio por estabilizar ingresos mediante programas especiales financiados por el gobierno federal, los gobiernos de las provincias y los propios productores, a través del establecimiento de redes de seguros.

En cuanto a la regulación de la oferta de un bien hay distintas formas de hacerla; por ejemplo, a través de cuotas, del retiro de tierras a la producción, etc. Quizá la forma más conve-

niente desde el punto de vista del financiamiento para los gobiernos –en la medida en que sea políticamente posible- es la protección a través de un arancel externo elevado. Quienes financian los mayores ingresos de los productores en estos casos son los propios consumidores. Hay una transferencia de excedentes de los consumidores a los productores. Este es el sistema con el que se maneja el sector de oferta dirigida en Canadá. Ello es posible hacerlo en un país que tiene un alto nivel de ingreso per-cápita y que existe una clara conciencia respecto de la importancia de preservar el estilo de vida rural, el medio ambiente y, para ello, los ingresos de los productores agropecuarios, en forma similar a lo que ocurre en la Unión Europea. En Canadá existen nada menos que 247.000 granjas, 98% de las cuales son operadas como granjas familiares (Agriculture and Agri-Food Canada, 2005).

En lo que se refiere a la observancia de las reglas de la Organización Mundial del Comercio, es importante destacar –como ya se señaló en la Introducción- que Canadá integra el Grupo Cairns. En ese sentido y sobre todo después del Acuerdo de Marrakech, Canadá comenzó a disminuir los niveles de subsidiación, pero principalmente a sustituir políticas más distorsivas por menos distorsivas. Un análisis más pormenorizado de las políticas, de sus principales instrumentos y de sus efectos se realiza en el punto siguiente.

III. Evaluación de los efectos de las Políticas Agrícolas y Comerciales

Se analizan en esta sección los efectos de las políticas agrícolas y comerciales de Canadá –comparándolas con las de los otros países altamente desarrollados– sobre los mercados de los principales productos agrícolas, sobre el bienestar de los consumidores domésticos y sobre terceros países. La metodología para ello es a través de los

instrumentos llamados “PSE”, los que se definen a continuación.

III.1. Definiciones y Consideraciones Iniciales

El uso del “Producer Subsidy Equivalent” (Subsidio Equivalente al Productor -PSE) para estimar el apoyo a la agricultura fue inicialmente desarrollado por el Profesor Tim Josling, para la “Food and Agriculture Organization” de la ONU a principios de los años setenta. Sin embargo las bases teóricas pueden encontrarse, en particular, en los trabajos de Max Corden. (Cahill y Legg, 1989-90). El Producer Subsidy Equivalent fue adoptado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) al implementar el “Ministerial Trade Mandate” (Mandato Ministerial sobre Comercio) de 1982.

El método estimaba el valor monetario de las transferencias asociadas con todas las medidas de política que afectarían a la agricultura, agrupadas en cuatro categorías principales: 1) Precio Sostén de Mercado, 2) Pagos Directos, 3) Reducción de Costos de Insumos, y 4) Servicios Generales. El “Subsidy Equivalent” (Subsidio Equivalente) fue definido inicialmente como “el valor monetario que sería requerido para compensar a los productores por la pérdida de ingreso resultante de la remoción de una medida de política dada”. Sin embargo, el indicador actual de la OCDE se corresponde con una definición más amplia: mide más que el “elemento subsidio”, ya que incluye pagos tanto implícitos como explícitos. Por lo tanto, para hacer que los nombres de los indicadores reflejen tan cerca como sea posible las definiciones subyacentes, y para hacerlos consistentes entre ellos, los países de la OCDE accedieron a reemplazar “subsidy equivalent” por “support estimate”¹ Consecuentemente, la abreviación PSE ahora quiere decir “**Producer Support Estimate**” (Apoyo Equivalente al Productor).

1- OCDE (2005 a)

Más precisamente, el Producer Support Estimate es un indicador del valor monetario anual de las transferencias brutas desde los consumidores y contribuyentes a los productores agrícolas, medidos en tranquera (farm gate level), que surgen de medidas de política que apoyan a la agricultura, independientemente de su naturaleza, objetivos o impactos sobre la producción o ingreso agrícolas. Los principales componentes del PSE son:

- Precio Sostén de Mercado (Market Price Support)
- Pagos basados en la producción (Payments based on output)
- Pagos basados en área sembrada/ número de animales (Payments based on area planted/animal numbers)
- Pagos basados en derechos históricos (Payments based on historical entitlements).
- Pagos basados en uso de insumos (Payments based on input use).
- Pagos basados en restricciones de insumos (Payments based on input constraints)
- Pagos basados en ingreso agrícola global (Payments based on overall farming income)
- Otros pagos² (Miscellaneous payments)

Bajo el "Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay" del GATT³ -la primera que incluyó negociaciones sobre comercio agrícolas- la OCDE es responsable de estimar el apoyo a la agricultura para negociaciones comerciales. La OCDE mide y publica los PSE's en este contexto.

Como suele suceder con un indicador agregado como el PSE, esta medida no ha estado exenta de críticas en la literatura económica y,

más recientemente, en el debate político sobre comercio mundial.

Las tres cuestiones principales planteadas por los críticos (tal como lo aprecia Tangermann, 2005) son:

- 1- El PSE no refleja apropiadamente los cambios en las políticas agrícolas y los esfuerzos de reforma.
- 2- Las condiciones de mercado mundial distorsionan el PSE.
- 3- Los precios mundiales observados no son un punto de referencia apropiado para estimar el PSE.

Se argumenta que estas tres cuestiones son factores que de una manera u otra hacen que el PSE brinde información errónea⁴. De manera simple pero tajante, Tangermann rechaza estas críticas. Básicamente argumenta que el PSE es un buen indicador para monitorear la naturaleza y evolución de las políticas agrícolas, aunque subraya la importancia de analizar no sólo el nivel de PSE, sino también su composición. Políticas agrícolas muy variadas pueden reflejarse en valores de PSE similares, por lo que analizar la composición de los mismos se transforma en una tarea indispensable. El presente trabajo trata de seguir esa recomendación.

Para comparaciones entre países, se utiliza el **PSE porcentual (%PSE)**. Se define al mismo como la ratio entre el PSE y el valor de los ingresos agrícolas totales brutos de cada país, medidos por el valor de la producción total (a precios en tranquera), más el apoyo presupuestario (budgetary support) (OECD 2005a). Nuevamente, la interpretación de este índice debe tener en cuenta no sólo su nivel, sino también (y principalmente) su composición.

2- Para más información sobre estos conceptos, ver OECD (2005a).

3- La Ronda Uruguay fue la octava ronda de negociaciones comerciales formales del GATT. Comenzó en Punta del Este, Uruguay, en Septiembre de 1986. El Tratado Final de la Ronda Uruguay, así como también el Acuerdo estableciendo la Organización Mundial del Comercio (OMC), incorporando los resultados detallados de la negociación fue firmado en Marrakesh, Marruecos, en Abril de 1994. (Sumner and Tangermann, 1999).

4- Estas no son las únicas críticas. Enfoques interesantes sobre las limitaciones del PSE para reflejar el verdadero apoyo a los productores agrícolas en economías de transición (ex repúblicas comunistas) pueden encontrarse en Strokov y Meyers (1996).

El nivel de apoyo a los productores también puede medirse por el “**Nominal Assistance Coefficient**” al productor (**NAC**) (Coeficiente de Asistencia Nominal al productor), el cual expresa el valor monetario de los ingresos agrícolas brutos totales (incluyendo todo tipo de apoyo gubernamental) relativo a la producción valuada a los precios de mercado mundial, sin soportes (OECD 2005a).

Otro indicador útil es el “**Nominal Protection Coefficient**” (**NPC**) al productor (Coeficiente de Protección Nominal al productor). Mide la ratio entre el precio promedio recibido por los productores (en tranquera), y el precio en la frontera (en tranquera), sirviendo como un indicador de las formas más distorsivas de apoyo (es decir, precio sostén). La OCDE publica el NAC del productor desagregado para cada producto y como un valor agregado para cada país, mientras que al NPC del productor sólo lo publica desagregado para cada producto.

En lo que sigue, se utilizará la base de datos de los PSE proporcionada por la OCDE (2005b). En la misma se reportan con gran nivel de detalle todas las estimaciones con respecto al apoyo agrícola para los países integrante de la OCDE y para los seis países integrantes de la Unión Europea que no forman parte de la OCDE⁵.

Numerosas veces a lo largo de este trabajo se hará referencia a medidas de apoyo agrícola más o menos distorsivas. Esa calificación se basa en los resultados obtenidos en el trabajo “Matriz de Evaluación de Políticas” (Policy Evaluation Matrix – PEM) (OCDE, 2001). En el citado trabajo se simulan los efectos que determinadas políticas de apoyo agrícola tienen sobre la producción, el comercio, y los precios de los granos, en el marco de un modelo que contempla el comportamiento de las siguientes economías:

Canadá, Estados Unidos, Japón, México, Suiza y Unión Europea. Los resultados que arrojan las simulaciones sitúan al apoyo basado en precios sostén como el que más efectos distorsivos genera en esas variables, mientras que el apoyo basado en área plantada aparece como el más eficiente.

III. 2. Políticas de Apoyo Agrícola en el Mundo

Para tomar una dimensión de la magnitud de las políticas de apoyo agrícola a nivel mundial, basta decir que en 2004 se estima que los países de la OCDE⁶ gastaron aproximadamente U\$S 279.000 millones con ese fin. Este monto representa nada menos que casi el doble del Producto Bruto Interno (PIB) argentino de ese mismo año. No es de extrañar entonces que el sector primario represente el área más conflictiva en las rondas de negociaciones de libre comercio impulsadas desde la Organización Mundial del Comercio (OMC). Las discusiones sobre los subsidios agrícolas fueron quizá la causa más importante del fracaso de la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún (México) en septiembre de 2003, y fueron también la principal fuente de tensiones en la reciente Sexta Conferencia Ministerial realizada en Hong Kong en diciembre de 2005. El estudio de las medidas de protección agrícola a nivel mundial toma particular relevancia en este marco.

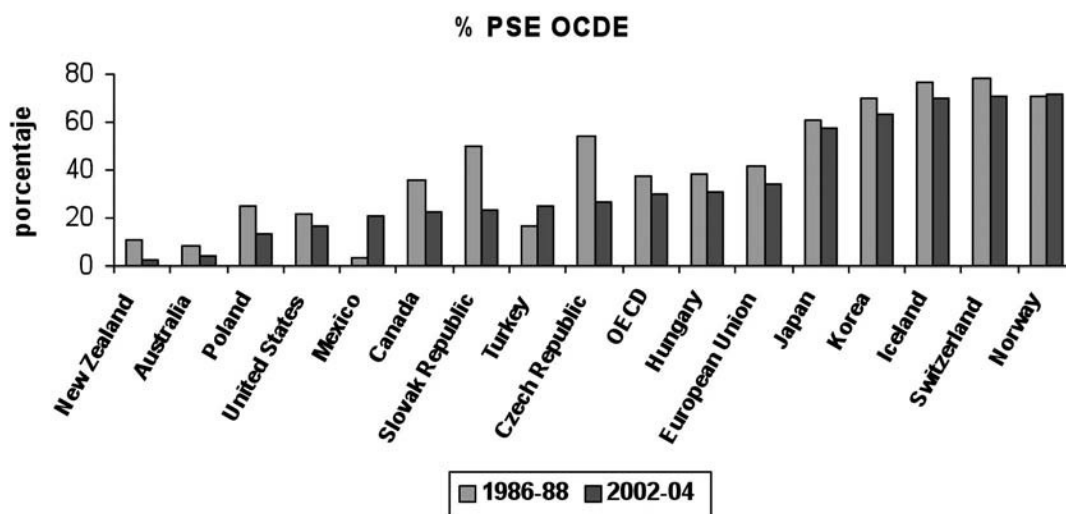
La figura 2 muestra una comparación de la evolución de los PSE porcentual de los miembros de la OCDE, entre los años 1986 y 2004.

Se observan los valores promedio de los subperíodos 1986-1988 y 2002-2004 para los países de la OCDE (mostrando a la Unión Europea como un todo), de manera ascendente en base al período más reciente de izquierda a derecha. Puede observarse que el promedio de la OCDE

5- Ellos son: Chipre, Malta, Lituania, Letonia, Estonia, y Eslovenia

6- Ellos son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza y Turquía.

Figura 2



como un todo se ubicaba en 2002-2004 en un 30%, 7 puntos por debajo de su medición a principios de la serie. Se aprecia que todos los países disminuyeron sus %PSE, excepto México y Turquía. En el último subperíodo los países con menor nivel de apoyo a la agricultura fueron Nueva Zelanda y Australia, y los que más apoyaron al sector primario fueron Suiza y Noruega. La posición de Nueva Zelanda y Australia no debería sorprender, dada su pertenencia al grupo Cairns⁷. Nueva Zelanda y Australia, además, no sólo presentan un bajo %PSE (3% y 4% respectivamente), sino que han mostrado una notable reducción desde el primer subperíodo. En el primer caso, del 11% en 1986-88 al 3% en 2002-04, representa la mayor reducción porcentual para todos los países analizados (una reducción porcentual del 80%).

Con respecto a Canadá, este país también ha hecho un gran esfuerzo de disminución de su %PSE, pasando de un 33% en el primer subperíodo a un 22% en el subperíodo más reciente, acortando notablemente la brecha con sus socios comerciales del Tratado de Libre Comercio de

América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés). Esto se debe a que Estados Unidos disminuyó su %PSE sólo en 6 puntos porcentuales (del 22% al 17%), mientras que México fue el país que más aumentó su %PSE, pasando de 3% en el primer subperíodo a 21% en 2002-04, un incremento de casi seis veces su valor inicial (aunque, cabe aclarar, México tenía el menor nivel de todos los países en el período 1986-88). Como ya se dijo, el otro país que aumentó su %PSE entre ambos subperíodos fue Turquía, que ha solicitado su ingreso a la Unión Europea.

Los bajos niveles de protección que presentan los países de Oceanía contrastan con la fuerte protección agrícola en Islandia, Suiza y Noruega, por nombrar los más extremos. Todos ellos presentan un %PSE de alrededor del 71% en el último subperíodo, aunque sólo Noruega no presenta mejoras con respecto al primer período. Hay que destacar sin embargo, que estos países son de escasa significación agrícola, por sus condiciones naturales adversas para la agricultura, especialmente Islandia.

7- Grupo formado en 1986 en Cairns, Australia, con el objeto de lograr la reducción de barreras comerciales y subsidios al sector agrícola. El grupo incluye a: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Filipinas, Tailandia, Sudáfrica y Uruguay. El grupo Cairns fue una fuerte coalición en la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales.

La no disponibilidad de datos hace imposible una comparación directa entre los actuales valores de %PSE de los países OCDE con aquellos de Argentina. Sin embargo, estimaciones del "Producer Subsidy Equivalent" llevadas a cabo por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos para el período 1982-1992⁸, sitúan al Producer Subsidy Equivalent Porcentual argentino en un promedio de -34%. Este valor negativo indica "desprotección" al sector agrícola argentino, que contrasta con la protección con la que gozan los productores agrícolas de los países OCDE. Por ejemplo, la misma base de datos sitúa al Producer Subsidy Equivalent canadiense del mismo período en un promedio de 33%, mientras que el de los Estados Unidos en un promedio de 22,5%

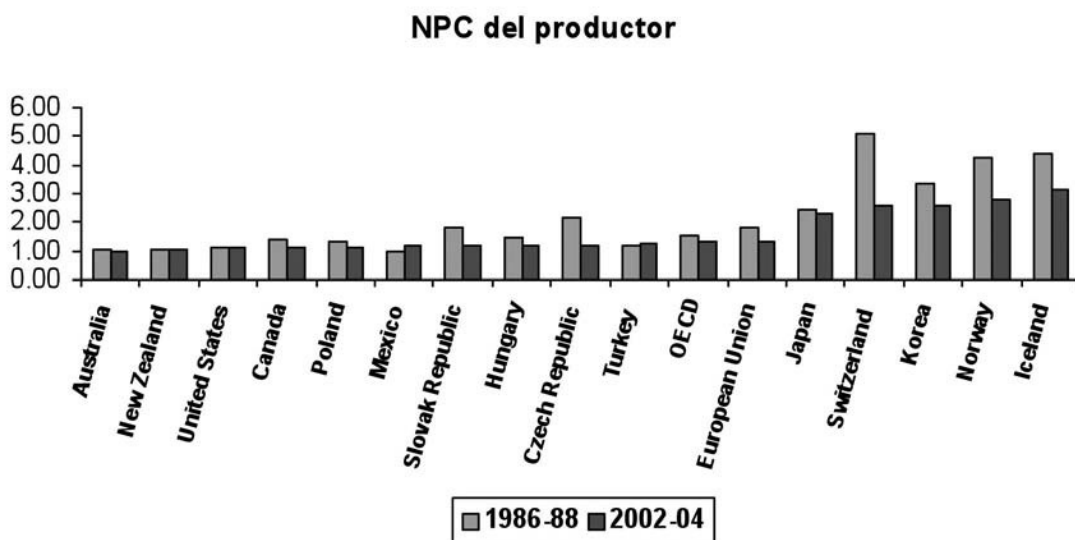
Por motivos ya expuestos en la sección anterior del presente trabajo, el análisis sería incompleto si sólo se limitara a describir el %PSE de distintos países. Para avanzar en este sentido, la Figura 3 presenta la evolución del NPC para los mismos países, en los mismos períodos.

Nuevamente, los países se visualizan en orden ascendente de NPC, de izquierda a derecha. Puede apreciarse, en comparación con la figura 1, que los cambios en el ordenamiento

son sólo marginales. El NPC, como ya se dijo, es un indicador de la forma más distorsiva de apoyo: aquella que relaciona los precios internos con respecto a los internacionales. Nuevamente, tanto Nueva Zelanda como Australia lideran el "ranking" (aunque esta vez en orden inverso entre ellas). Los niveles de precios internos en estos países no son en promedio significativamente distintos de los internacionales. Combinando la información de las figuras 2 y 3 para estos países, se puede concluir que no sólo son Australia y Nueva Zelanda los países OCDE que menos protegen a la agricultura, sino que el poco apoyo que brindan a sus agricultores es prácticamente no distorsivo. Del mismo modo, países como Islandia, Noruega, Suiza y Corea, no sólo protegen mucho a la agricultura, sino que esa protección es además altamente distorsiva.

Los precios internos de los productos agrícolas de Islandia, por caso, son en promedio tres veces mayores que los internacionales. Sin embargo, puede notarse claramente la disminución de la protección distorsiva en todos los países OCDE, salvo en México y Turquía (países donde el %PSE aumentó entre los períodos analizados). Incluso, el análisis conjunto de las figuras 2 y 3 muestra que si bien el %PSE noruego no varió entre 1986-88 y 2002-04, se nota un esfuerzo de

Figura 3



8- Ver USDA (1995)

este país nórdico por aplicar formas de apoyo menos distorsivas (esfuerzo aún más notorio en Suiza).

En lo que respecta a Canadá, su %PSE bajó de un 36% a un 22% en el período de análisis, mientras que el NPC cayó de un 1,4 a un 1,14, esto es, una caída de casi el 20% en ese rubro. En 2004, los precios agrícolas internos estuvieron, en promedio, un 14% por encima de los precios internacionales.

III.3. Rasgos distintivos de la política agrícola canadiense

La figura 4 distingue la participación de los elementos más distorsivos de apoyo (precio sostén, pagos basados en la producción y pagos basados en el uso de insumos) en el PSE total desde el año 1990, para Canadá, los Estados Unidos, y la Unión Europea.

Se advierte una notoria disminución de la participación de las formas más distorsivas de apoyo a la actividad agrícola tanto en Canadá como en la Unión Europea. En Canadá, de una participación promedio por encima del 80% en 1990 se pasó a una participación inferior al 60%

desde 2001. Por su parte, la participación de las formas más distorsivas de apoyo en la Unión Europea disminuyó de valores superiores al 90% hacia valores algo superiores al 60%. En los Estados Unidos, en cambio, si bien los valores en el 2004 se ubican en niveles similares a los de la Unión Europea, éstos se han mantenido estables desde principios de la década de los noventa, reflejando los pocos avances en la materia.

De manera aún más favorable se compara Canadá con la Unión Europea y los Estados Unidos, si se tiene en cuenta la participación de las formas menos distorsivas de apoyo en el PSE total, siendo ellas los pagos basados en derechos históricos, y los pagos basados en ingreso agrícola global. Como puede verse en la figura 5, su participación aumentó fuertemente entre 1990 y 2004 (a pesar de algunos altibajos), representando en este último año casi la tercera parte del apoyo agrícola total. En Estados Unidos, un vigoroso crecimiento se inicia en 1996, pero los valores se ubican apenas en un 11% en 2004. La Unión Europea, por su parte, presenta valores marginalmente positivos para estos tipos de apoyo, desdibujando en parte el esfuerzo en la materia que podía inferirse en la Figura 4.

Figura 4

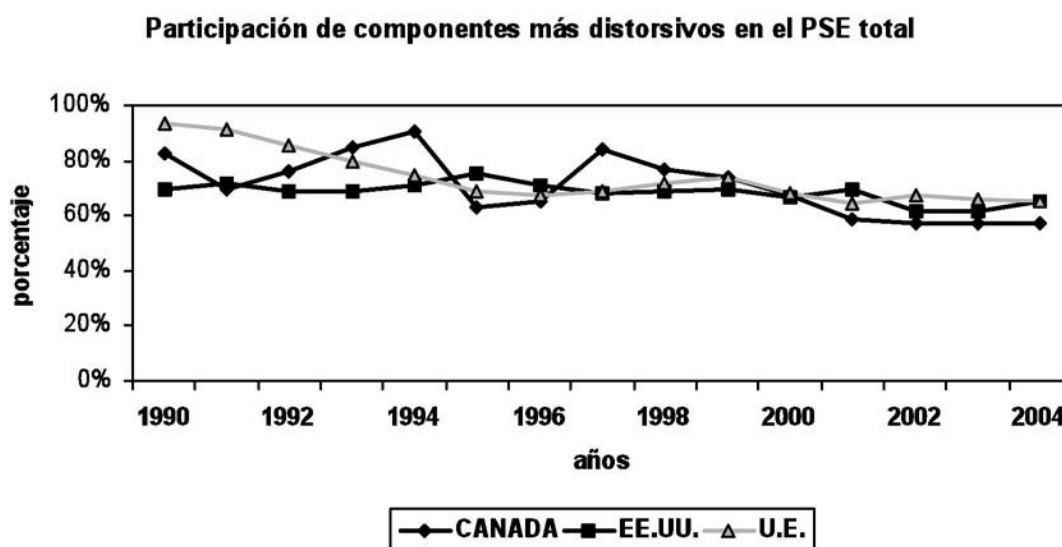
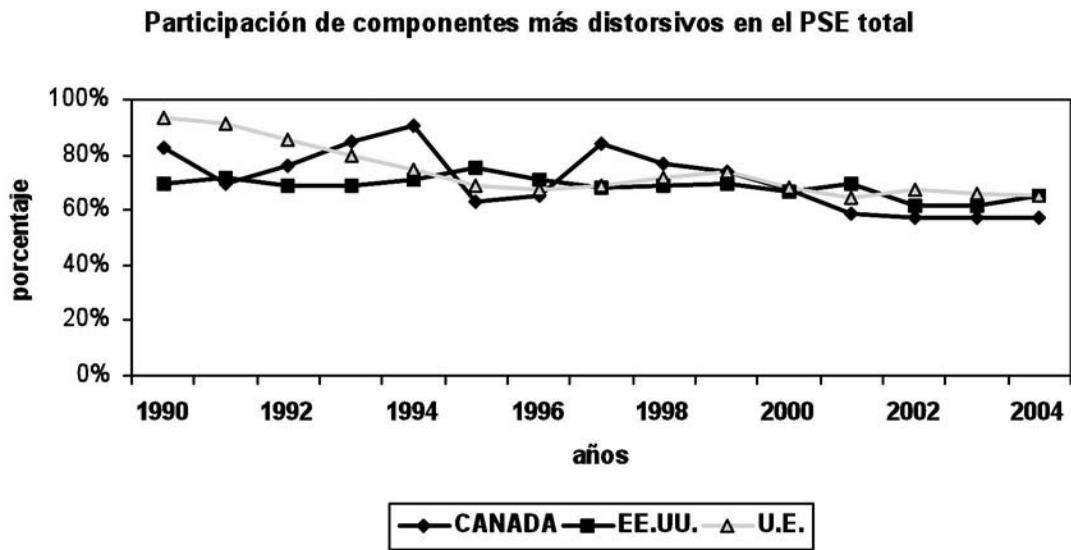


Figura 5



La disminución tanto del %PSE, como del NPC, como de la participación de los elementos menos distorsivos del PSE sobre el total (mostradas en las Figuras 2, 3 y 4 respectivamente), sumado al aumento de la participación de las formas eficientes (menos distorsivas) de apoyo a la actividad agrícola (expuesto en la Figura 5), son un fiel reflejo del esfuerzo de la política agrícola canadiense por disminuir el apoyo a la agricultura y confiar más en aquellas políticas que menos distorsionan los mercados agrícolas mundiales.

Pero, por supuesto, los datos presentados anteriormente representan agregaciones de todos los más importantes productos agrícolas canadienses. La OCDE calcula el PSE también a nivel desagregado, analizando distintos productos agrícolas para cada país⁹. Un análisis que reconociera las distintas realidades de los diferentes productos sería más explicativo.

En el caso de Canadá, la OCDE realiza sus estimaciones del PSE en base al análisis de los siguientes productos agrícolas: trigo, maíz, cebada, soja, otros granos, colza, oleaginosas, carne bovina y de venado, carne de cerdo, carne de pollo, huevos y leche. Si bien Canadá es uno

de los países que más avanzó en materia de "homogeneización" en el apoyo a distintos productos, aun existen diferencias sustanciales entre los PSE de algunos de ellos, especialmente los de la llamada oferta regulada. La protección en la oferta regulada (supply management), como ya se dijo, está centrada en leche, carne de pollo, y huevos.

Por mucho, la leche es el producto más protegido en Canadá. Representa nada menos que casi la tercera parte del PSE total canadiense. El %PSE para la leche se ubica en un 52%, muy por encima del promedio agregado para todos los bienes de 22%.

Como puede apreciarse en el gráfico anterior, si bien la tendencia ha sido decreciente (el %PSE para este producto alcanzó valores superiores al 80% en 1987), el valor todavía es alto. Además, la participación de su componente más distorsivo, el precio sostén, no ha acompañado la tendencia decreciente del %PSE. En efecto, su comportamiento ha sido alcista, como claramente muestra la figura 7.

En esa figura se observa la participación del precio sostén con respecto al PSE total y la

9- Los productos analizados son: trigo, maíz, sorgo, leche, huevos, otros granos, carne de pollo, carne bovina y de venado, carne ovina, cebada, soja, colza, oleaginosas, carne de cerdo, azúcar, arroz, lana, avena, papa, tomate, vino, plantas y flores, manzana, repollo (col), pepino, uva, mandarina, pera, espinaca, frutilla, cebolla, ajo, pimienta, café, centeno, algodón, tabaco.

Figura 6

% PSE de la leche

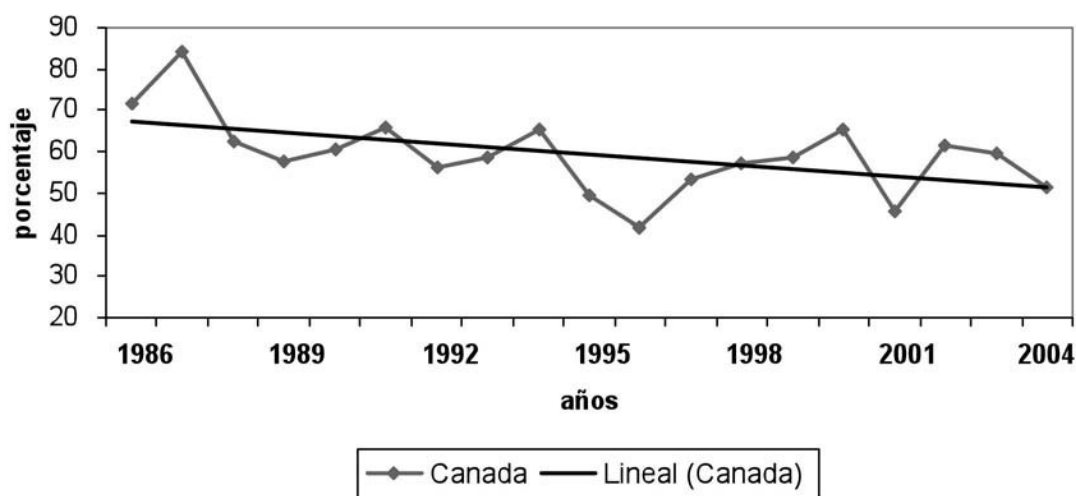
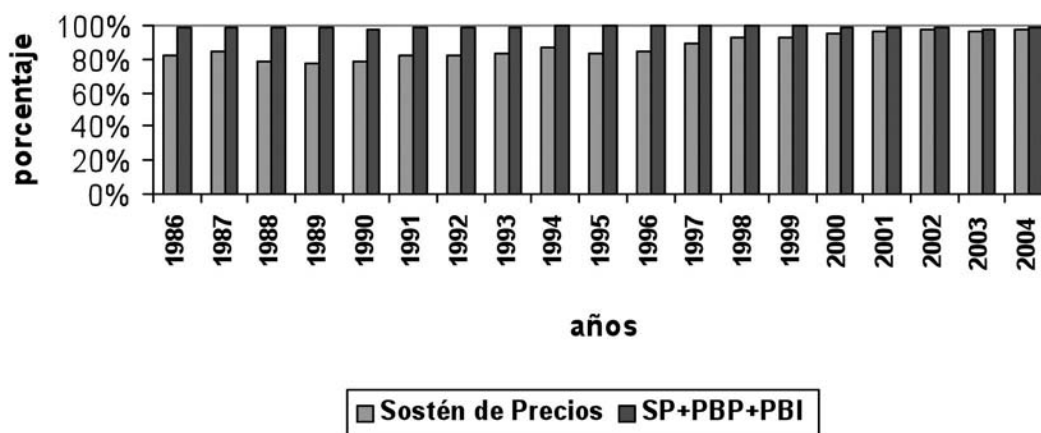


Figura 7

Participación de Componentes Distorsivos en el PSE para la Leche Canadiense



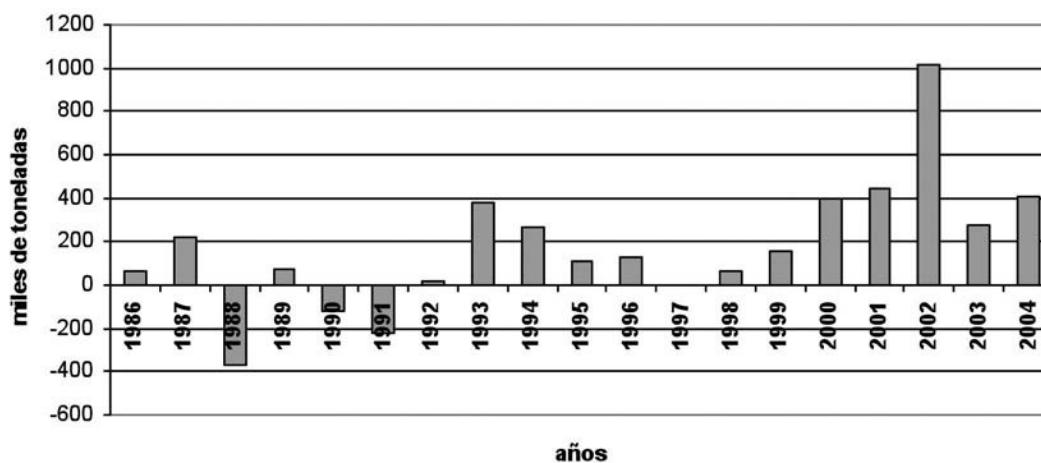
participación conjunta de los tres elementos más distorsivos del PSE en el total. Puede verse que el precio sostén de la leche, que representaba alrededor del 80% del PSE de ese producto en los primeros años de la serie, hoy explica casi la totalidad del PSE. También se aprecia que el PSE total de la leche se explica prácticamente en su totalidad cuando al precio sostén se le agregan los pagos basados en la producción y los pagos basados en el uso de insumos. Es decir, casi la totalidad de la protección a la leche canadiense

se instrumenta a través de las medidas que más atentan contra la eficiencia en la asignación de recursos.

Aún con esos altos niveles de protección, la producción anual de leche en Canadá ha sido insuficiente para satisfacer el consumo interno en la mayoría de los años de la serie. Sólo en tres de los diecinueve años que abarca la serie la producción canadiense de leche superó el consumo interno de ese producto, a saber: 1988, 1990 y 1991, tal como lo muestra la Figura 8.

Figura 8

Consumo menos producción de leche en Canadá



Pasamos a analizar la situación de otros dos productos en el marco de la política de oferta regulada: la carne de pollo y los huevos. La misma es un sistema implementado para mantener estable la oferta de leche, aves de corral y huevos tanto para los consumidores como para la industria. Asimismo, busca promover ingresos estables para los granjeros.

La figura 9 muestra la evolución del % PSE para los huevos y la carne de pollo.

Puede verse el comportamiento errático del %PSE de ambos productos a lo largo de toda la serie. Los huevos se ubican hoy con un %PSE ligeramente superior al 20%, después de haber tenido un máximo de más de 35% en 1988 e incluso un valor negativo en 2003. La carne de pollo tiene actualmente un %PSE igual al de 18 años atrás, en un nivel de aproximadamente el 5%, estable en los últimos 10 años. Si el análisis finalizara aquí, podría decirse que la protección de ambos productos no es exagerada, siendo incluso menor al promedio de todos los productos. Sin embargo, esta conclusión acelerada esconde un aspecto importante de esa protección, y es la composición de la misma. En la Figura 10 puede observarse la participación del precio sostén en

el %PSE de huevos y carne de pollo. La misma es extremadamente alta en el caso de los huevos, estando por encima del 50% durante casi toda la serie. De hecho, la mayoría de los valores (especialmente a partir de 1992) se encuentran cercanos al 100%. ¡En el 2003, esta participación es del 250%! ¿Cómo es esto posible? En ese año, el precio sostén fue negativo (precios internos menores que los internacionales), efecto contrarrestado parcialmente por otros rubros del PSE¹⁰. Esto no invalida la tendencia general: protección altamente distorsiva para los huevos.

El apoyo es menos distorsivo para la carne de pollo, pero alto de todos modos, representando hoy el precio sostén el 73% del PSE.

En leche, huevos y carne de pollo – todos ellos productos sujetos al programa de oferta regulada – se concentra el grueso de la protección vía precio sostén en Canadá.

Como conclusión, el apoyo agrícola distorsivo se concentra en unos pocos productos, principalmente en la leche. Siendo la leche, además, el producto con mayor %PSE y PSE en valor absoluto en Canadá, esto invita a realizar un análisis sobre qué sería de la protección dis-

10- Específicamente, por los rubros "pagos basados en uso de insumos" y "otros pagos".

Figura 9

%PSE para Huevos y Carne de Pollo en Canadá

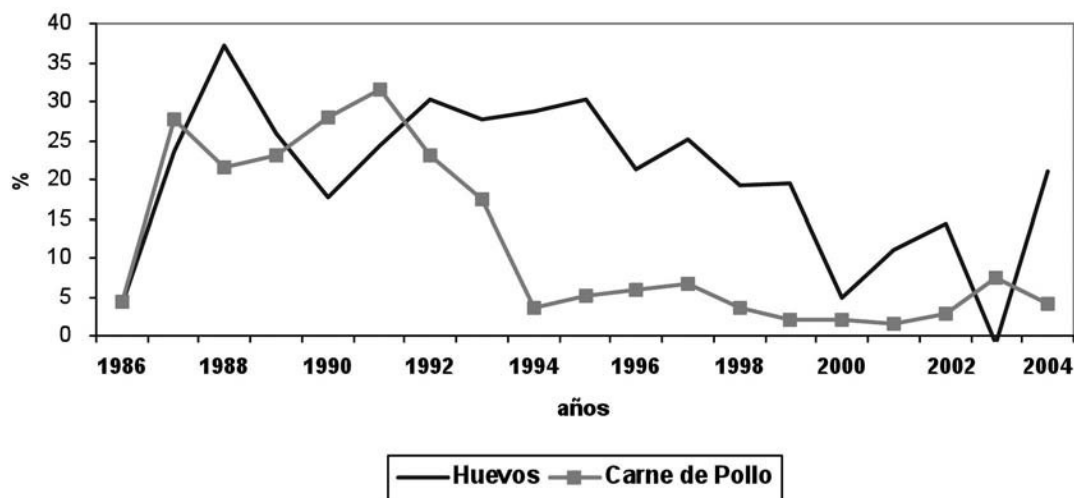
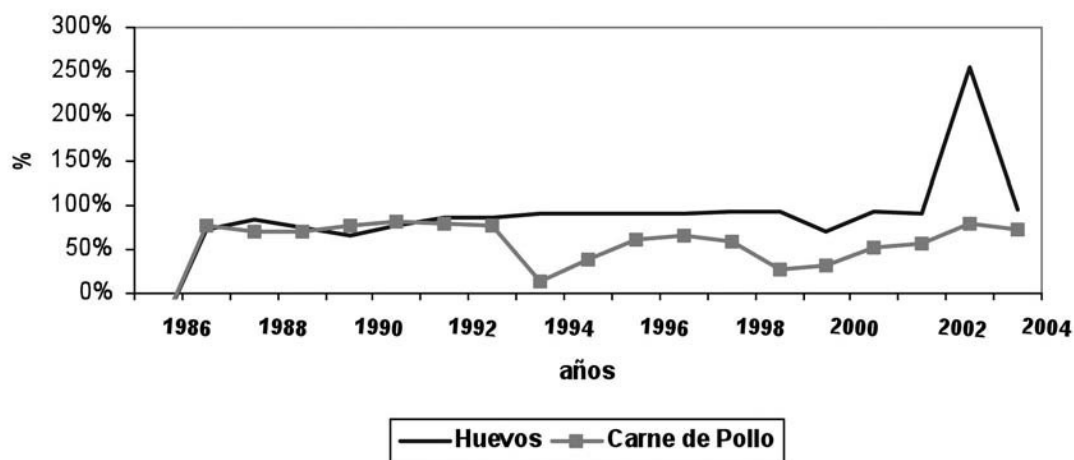


Figura 10

Participación del sostén de precios en el PSE de Huevos y Carne de Pollo

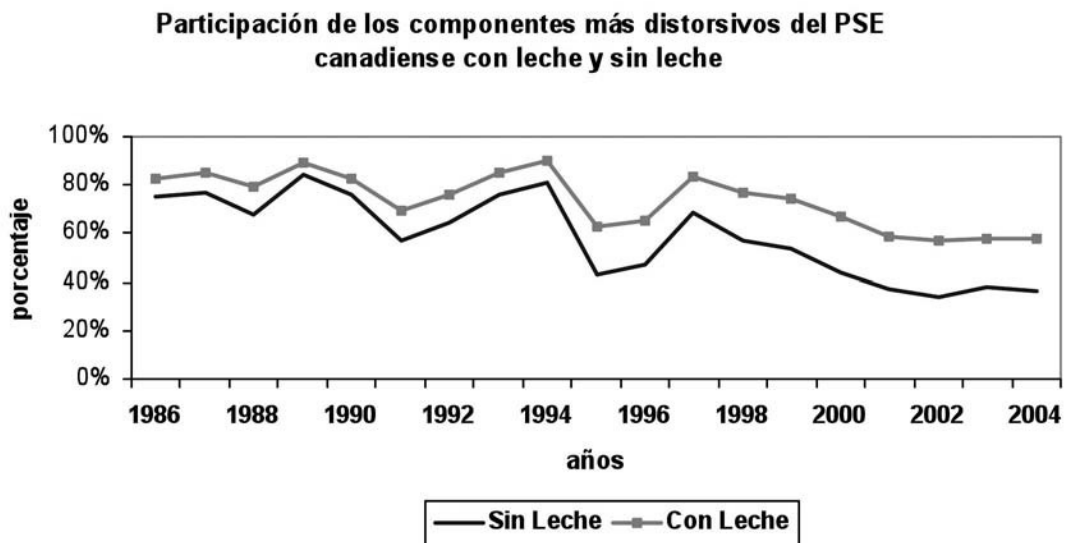


torsiva en Canadá, en el hipotético caso en que ese producto no recibiera ayuda alguna. Es decir, excluir a la leche en el cálculo del PSE y observar cuáles son las diferencias en el apoyo distorsivo a la actividad agrícola. La figura 11 muestra los resultados obtenidos para todo el período de análisis, conjuntamente con los valores para Canadá ya mostrados en la figura 4.

Como era de esperar, la eliminación de la leche del cálculo del PSE reduce notoriamente la

participación conjunta del sostén de precios y de los pagos basados en la producción y en el uso de insumos, sobre el PSE total. La reducción se da para todos los años de la serie, y es más marcada en los más recientes. El promedio para los últimos cuatro años en el caso de la serie que no tiene en cuenta la leche es de un 36%, contrastando con el 58% promedio de los últimos cuatro años en el caso de la serie con leche, lo que representa una reducción del 38% (22 puntos porcentuales).

Figura 11



Es tentador realizar un experimento similar para los Estados Unidos y la Unión Europea, para comparar resultados.

El caso de Estados Unidos es distinto al de Canadá. En Estados Unidos el producto con mayor %PSE es el azúcar, seguido por la leche; ambos con un apoyo altamente distorsivo. Sin embargo, dado que el valor absoluto del PSE es cerca de diez veces mayor para la leche que para el azúcar, es la leche el producto que más aporte al sostén de precios brinda en el PSE total. Por lo tanto, al igual que en el caso canadiense, será la leche el producto a excluir de la canasta que conforma el PSE para realizar el experimento. Los resultados se muestran en la Figura 12.

Claramente, como en el caso canadiense, se observa una disminución en el indicador para todos los años de la serie. Sin embargo, la disminución en el caso de los Estados Unidos no es tan significativa. El promedio para los últimos cuatro años de la serie sin leche es del 54%, sólo un 17% (11 puntos porcentuales) por debajo del valor promedio de los últimos cuatro años de la serie con leche. Además, los valores nunca se ubican por debajo del 50%.

En el caso de la Unión Europea, si bien la leche es el quinto producto con mayor %PSE, es

también el producto cuyo apoyo más distorsiona el mercado de productos agrícolas. Por lo tanto también será la leche el producto que se eliminará del PSE europeo para compararlo con Canadá y Estados Unidos. Los resultados se presentan en la Figura 13.

La disminución en el apoyo agrícola distorsivo cuando se deja de lado la leche del cómputo disminuye ligeramente los valores de apoyo distorsivo de la Unión Europea. El promedio de los últimos cuatro años para la serie sin leche disminuye sólo un 8% con respecto a la serie original; pasando de una participación promedio del 66% a una del 61%.

La Figura 14 muestra cuál sería la participación de los componentes más distorsivos del PSE en Canadá, los Estados Unidos, y la Unión Europea, en el caso en que la leche no recibiera ningún tipo de apoyo. Es decir, combina los resultados de las Figuras 11, 12 y 13 para los casos "sin leche"

Los resultados expuestos tienen interesantes implicancias de política. La remoción de la ayuda a sólo un producto (la leche), implicaría marcadas mejoras en su apoyo distorsivo global, ubicándose para Canadá en valores aceptables del 36%, un 33% por debajo de los valores de los

Figura 12

Participación de los componentes más distorsivos en el PSE de EE.UU. con y sin leche

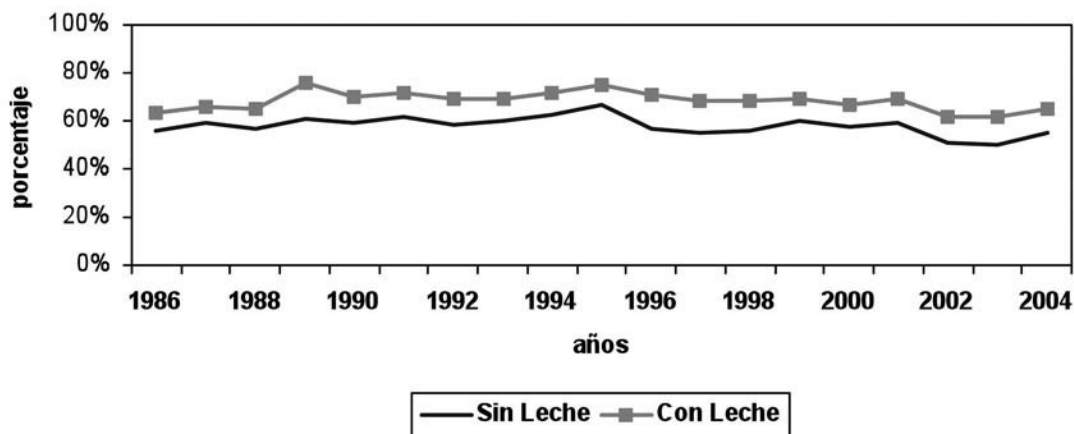
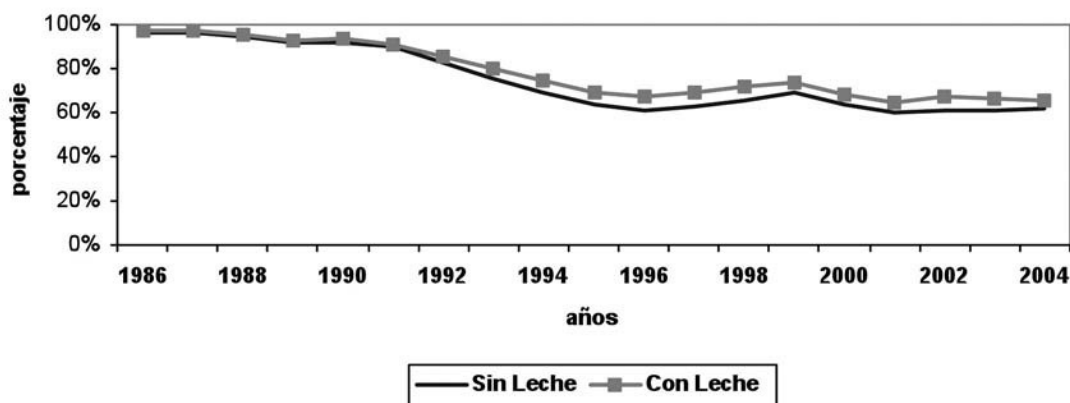


Figura 13

Participación de los componentes más distorsivos del PSE de la Unión Europea con y sin leche



Estados Unidos, y un 36% por debajo de los valores de la Unión Europea. Es decir, aun reconociendo los conflictos que pudieran surgir al llevar a cabo una tarea como esa, en Canadá la factibilidad de lograr un apoyo agrícola global levemente distorsivo depende de la remoción de la ayuda ineficiente a un sólo producto, mientras que en los Estados Unidos y la Unión Europea, una reducción considerable sería imposible sin la remoción de ayuda ineficiente a una gama de productos lo que, a priori, presenta más dificultades debido a la mayor cantidad de sectores e intereses involucrados.

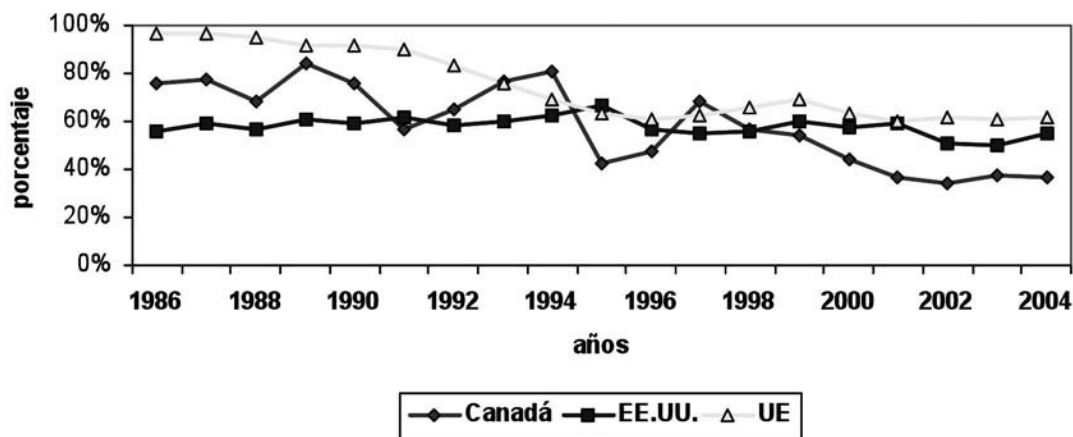
IV. Algunas Conclusiones

Desde la creación del Grupo Cairns, Canadá ha llevado a cabo notables esfuerzos para reducir sus niveles de protección, sobre todo aquellos más distorsivos. Sin embargo, dicha protección dista de ser despreciable.

El grueso de la protección, y dentro de ella la más distorsiva, se encuentra en el sector de oferta regulada, principalmente en la leche. El %PSE de este producto, a pesar de tener una tendencia decreciente desde mediados de la década de los ochenta, presenta en su composición

Figura 14

Participación de los elementos más distorsivos del PSE en Canadá, EE.UU. y U.E. en el caso sin leche



una participación cada vez mayor de los precios sostén de mercado. De hecho, de no mediar apoyo alguno a la industria láctea canadiense la participación de las formas más distorsivas de apoyo agrícola en el PSE total de Canadá se reduciría fuertemente, pasando de un 57% a un 37%. Ello tiene importantes implicancias de política agrícola, pues sólo bastaría con eliminar el apoyo distorsivo a un sector para disminuir sensiblemente el apoyo ineficiente total, algo que no se verificaría con otros países, como los Estados Unidos o los integrantes de la Unión Europea (países en los cuales el producto agrícola que cuenta con la protección más ineficiente es – al igual que en Canadá– la leche).

Por otro lado, parece quedar contestado el interrogante de por qué Canadá, siendo un país altamente desarrollado y que subsidia a su agricultura, pertenece al Grupo Cairns. La disminución de los niveles de subsidios de los principales países: Unión Europea y los Estados Unidos –sobre todo de los subsidios más distorsionantes, que incrementan la producción– haría incrementar el precio de los productos, lo que beneficiaría a Canadá en su condición de “país pequeño”.

La principal lección que Argentina debería aprender de Canadá es que no es posible expropiar

al sector agropecuario durante demasiado tiempo. Es sabido que el sector financia el desarrollo urbano en las primeras etapas del desarrollo económico, pero ello disminuye a medida que se avanza en ese proceso. Además hay distintas formas de financiamiento. Mientras Argentina tuvo el esquema de financiamiento correcto hasta la década del treinta, eligió el camino equivocado desde entonces, según explican Colomé, et al. (2004). En el citado trabajo se explica cómo, a partir de la segunda posguerra, el estado argentino explotó sistemáticamente al sector rural en beneficio de los sectores urbanos. La estrategia de sustitución de importaciones, forzada por las circunstancias durante la Gran Depresión primero, y la Segunda Guerra Mundial después, fue mantenida en un intento deliberado del gobierno por industrializar a ultranza al país, en detrimento de su sector agrícola. Con mercados totalmente intervenidos en un principio, o con mercados parcialmente liberalizados pero sujetos a tarifas a las exportaciones agrícolas (vulgarmente, “retenciones”), o con tipos de cambio sobreevaluados que socavaban la rentabilidad rural, el gobierno se valió del sector agrícola para financiar forzosamente el desarrollo de una industria protegida y no competitiva.

En Canadá, en cambio, acertadas políticas agrícolas a lo largo de los años, permitieron que

el sector agrícola financiara naturalmente al desarrollo económico en la manera en que lo explican Johnston y Mellor (1962) en su famoso "Modelo de Transformación General". Los resultados saltan a la vista: Canadá cuenta hoy con un sector agrícola que representa una menor proporción sobre el PIB que el sector agrícola argentino, síntoma del mayor desarrollo económico canadiense. A pesar de ello, el valor agregado de la agricultura en Canadá en términos absolutos es mayor que el argentino. Con todo ello, el PIB per cápita canadiense (similar al argentino a principios del siglo XX) más que cuadriplica al argentino. Irónicamente, las políticas pro-industria en Argentina a partir de la segunda posguerra derivaron en una economía no industrializada y más dependiente de su sector agrícola, en contraste con la mayor industrialización que se observa en economías que no expoliaron a sus sectores primarios.

Otra lección es la participación de los gobiernos locales en el diseño de la política para cada provincia, como complemento de la política a nivel federal. Comparando no solamente con Argentina, sino con los otros países analizados, ello sugiere que quizá Canadá sea el país más federal de todos los analizados y, por ende, de los principales del mundo. Parece no quedar dudas que es el más federal respecto a la política agrícola, algo que dista mucho de Argentina.

Las mejoras en materia de eficiencia del apoyo agrícola en Canadá prometen continuar a buen ritmo dentro del sistema del nuevo marco de política agrícola denominado Avance del Acuerdo Marco ("Growing Forward Framework Agreement"), que sustituye al Marco de Política Agrícola ("Agricultural Policy Framework-APF"). El mismo es un ejemplo de cómo debe ser abordada la problemática del sector agrícola en materia de políticas públicas: desde todas sus aristas y con la mayor eficiencia posible. Esta es una extensión al presente trabajo, en el cual se está trabajando.

V. Referencias

- Agriculture and Agri – Food Canada (2005), "Farm Income Issues. Data Source Book"
- Colomé, C.R., C. Ceballos Ferroglio, C. Díaz Barrera, y C. Pirani (2004), "Política Agrícola Argentina en Relación con la Política Argentina Internacional. Énfasis Comparativo con Canadá."
- Cahill, C., and W.Legg (1989-90). Estimation of agricultural assistance using producer and consumer subsidy equivalents: theory and practice. OECD Economic Studies, No. 13. Paris: OECD.
- Johnston, B.F. y Mellor, J.W. (1962) "El Papel de la Agricultura en el Desarrollo Económico" en Flores E., *Desarrollo Agrícola*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, (338-1-F-27247) pp. 23 a 53
- OCDE (2004) "Policy Brief, Agricultural Support: How is it Measured and What does it Mean?" OECD
- OCDE (2005a), "Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986 – 2004. Explanatory Notes" OECD Publications, Paris
- OCDE (2005b), "Agricultural Policies in OECD countries. Monitoring and Evaluation." OECD Publications, Paris.
- Stokov S. and Meyers W. (1996): "Producer Subsidy Equivalents and Evaluation of Support to Russian Agricultural Producers." Working Paper 96-WP 168. Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University
- Sumner, D. and Tangermann, S. (1999): "International Trade Policy and Negotiations", en *Handbook of Agricultural Economics* de Bruce Gardner y Gordon Rausser, North Holland Press
- Tangermann, Stefan (2005), "Is the Concept of the Producer Support Estimate in Need of

Revision?", OECD Food, *Agriculture and Fisheries Working Papers*, No. 1, OECD Publishing

- USDA (1995), "Producer and Consumer Subsidy Equivalents", *Economic Research Services*, USDA.

NORMAS PARA EL ENVÍO DE TRABAJOS

- 1- Los trabajos, sean **artículos** (informes de investigación teórica o empírica) o **ensayos** (reflexiones sobre aspectos de la economía), enviados para su publicación se remitirán a la Secretaria de la Revista en una copia en papel junto con un CD con el contenido íntegro del trabajo en formato Microsoft Word; o, en su defecto, a la dirección de correo electrónico instecon@eco.unc.edu.ar
- 2- La presentación de los trabajos será en hoja A4, fuentes Times New Roman 11, con interlineado de 1,5 líneas, y con encabezado y pie de página de 1,25 cm.
- 3- La extensión *total* de los trabajos **no deberán exceder de 6000 a 6200 palabras** aproximadamente (unas 20 páginas, incluidos cuadros y gráficos), aunque es conveniente una extensión máxima menor. A su vez, **la dimensión mínima recomendable será de unas 2000 palabras** (unas 7 páginas). En dicha extensión, nos reiteramos, se incluyen cuadros, figuras, referencias bibliográficas, anexos, etc. (Es de aclarar que cualquier extensión menor puede ser aceptada a criterio de la Dirección y del Comité Editorial).
- 4- Cada trabajo deberá ir precedido de una primera página que contenga el título del trabajo y su resumen en español (150 palabras aproximadamente), con palabras clave (entre dos y cinco).
- 5- Las Referencias bibliográficas irán al final del artículo en el epígrafe Referencias bibliográficas, ordenadas alfabéticamente por autores de acuerdo con el siguiente estilo:
Artículos: (1) Apellidos e inicial de todos los autores (en minúsculas); (2) Año de publicación (entre paréntesis); (3) título completo del artículo (entre comillas); (4) título de la revista (en cursiva); (5) número de la revista; y, en su caso, el volumen;
Ejemplo: Stigler, G.(1961): "The Economics of Information", Journal of Political Economy, Vol.69,N 3.
Libros: (1) Apellidos e inicial de todos los autores (en minúsculas); (2) Año de publicación (entre paréntesis); (3) título completo del libro (en cursiva); (4) edición; (5) editorial; (6) lugar de publicación.
Ejemplo: Graff, J. de V.(1967): *Teoría de la economía del bienestar*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- 6- De ser necesario, se utilizarán notas a pie de página que irán numeradas correlativamente y voladas sobre el texto. Su contenido será mecanografiado a espacio sencillo, en fuente Times New Roman 9.
- 7- Los cuadros, figuras, mapas, etc. pueden ir o no intercalados en el texto, a criterio del autor. Luego se realizará su edición al diagramar la publicación. Tendrán una calidad suficiente para su reproducción y han de acompañarse con un título suficientemente explicativo y con sus respectivas fuentes. Los cuadros, figuras, etc. irán numerados correlativamente (cuadro 1, cuadro 2, figura 1...) Los cuadros y figuras deberán incluirse de forma que puedan formatearse (no han de ir pegados como imagen).
- 8- Los recursos matemáticos y formalizaciones *deben reducirse al máximo; y, en lo posible, ser evitados*. Sin embargo, en caso de recurrirse a estos medios técnicos deben colocarse en un Apéndice al final; y de ser muy breve en nota al pie. Todo esto *con el propósito de que el lector pueda acceder al artículo o ensayo sin recurrir a la lectura de las formalizaciones utilizadas*.
- 9- Todos los trabajos recibidos serán leídos por la Secretaría o/y miembros del Comité Editorial con el propósito de eventuales sugerencias; y desde ya, para garantizar un nivel de calidad como es la norma tradicional en estos casos.

ECONOMÍA ARGENTINA

Con Temas de Economía Regional

Alberto José Figueras



Ed. EUDECOR,
Córdoba - 2008 - 612 pág.

Sinopsis

Hay quienes se inclinan por una presentación histórica de los problemas económicos. Es decir, una lectura analítica del conjunto de los sucesos período a período. Otros, en cambio, prefieren detenerse sólo en el presente, trabajando sobre áreas temáticas. Este texto, por su parte, conciliando ambas posiciones, sigue la línea de tratar aspectos parciales de la economía (p.ej. mercado laboral, sector manufacturero, mercados financieros, etc.), analizándolos separadamente para mayor claridad; pero, a la vez, señalando los antecedentes de ese aspecto o problema. Algo así como recorrer su "sendero". De allí que la obra presente los artículos por grupos temáticos, intentando integrar las dos preferencias, la diacrónica y la sincrónica. Es decir, que la presentación sigue la línea de discutir los problemas por conjuntos de temas y no por períodos históricos, debatiendo las soluciones intentadas y las polémicas a que han dado lugar (desde la estrategia de la Generación del Ochenta hasta la reciente "cuestión rural"). Su contenido específico es un conjunto ordenado de ensayos técnicos (más de 70), la mayoría publicados en diferentes medios por el autor. Para hacer sencilla la lectura, se han suprimido las formalizaciones matemáticas y se ha simplificado el instrumental gráfico. Asimismo, se incluyen artículos de otros especialistas en distintas áreas del pensamiento económico y social como los Profesores J.L. Arrufat, M. Capello, A. Díaz Cafferata, C. Ponce y M. Salto.