

# LA AGRICULTURA ESPAÑOLA ANTE EL FUTURO DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN (PAC)

por Enrique BALLESTERO (\*)

## 1. INTRODUCCION

Cuando comienza, en 1986, la integración de la agricultura española en la CEE, los análisis económicos inclinan a creer, con una probabilidad de error relativamente pequeña, que la transición al mercado ampliado conseguirá un grado aceptable de logro en la mayoría de los sectores. Ello no excluye la aparición de problemas puntuales que en algún sector concreto pueden revestir importancia.

Los mecanismos que regulan el período transitorio (siete a diez años de duración) son a veces complejos, pero también flexibles. Durante este período, los Intercambios agrícolas entre España y el resto de la Comunidad estarán sometidos, en general, a derechos fijos y/o variables (aranceles, MCA), que se irán desmontando progresivamente hasta su desaparición, al final del proceso. El cálculo de los MCA admite una cierta flexibilidad, pero el mecanismo complementario de los Intercambios (MCI) supone ya la introducción de fórmulas de vigilancia, suficientemente fluidas. La eliminación gradual (por tramos anuales) de los derechos en frontera provocará una penetración comercial con corrientes en ambos sentidos (de España al resto de la CEE, y a la inversa), incluso para un mismo producto alimentario, en función de los tipos y calidades. El largo período transitorio hace posible que las empresas agrícolas, a uno y otro lado de los Pirineos, ajusten sus inversiones al nuevo mapa de mercados. Los cambios de cultivo que implican inversiones territoriales con un período de maduración plurianual (como las plantaciones arbóreas y arbustivas, los cambios análogos en explotaciones ganaderas, el desarrollo de industrias agrarias y de redes comerciales especializadas (condición para que los agricultores puedan, en muchos casos, reorientar sus planes de producción), son ajustes a largo plazo, sin contar el tiempo que los agricultores necesitan para observar los acontecimientos y decidir la restructuración de sus empresas. Por tanto, muchas inversiones llegarán a su fase de madurez cuando haya terminado el período transitorio o cuando se encuentre ya muy avanzado (hacia 1995), no antes. La aproximación de los precios españoles a los comunitarios será lenta, una condición absolutamente precisa si se

---

(\*) Catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid y Diputado a Cortes.

quieren impedir desequilibrios de oferta en España, tanto a corto como a largo plazo (por el efecto inducido de unos incrementos bruscos de precios sobre las decisiones de invertir en actividades de maduración retardada); aparte de ello, conviene señalar el peligro de una aproximación rápida, como factor inflacionario. También, una aplicación rápida (o inmediata) del régimen comunitario de **prélèvements** puede afectar a los precios de los **inputs** para la ganadería española, que tiene un carácter de ganadería industrial (basada en el consumo de granos). El problema de las ayudas directas a la producción agraria y su convergencia durante el período transitorio, parece menos importante, si tenemos en cuenta que las ayudas «heterodoxas» que se conceden en España son dispersas, poco significativas y de dudosa incidencia sobre la oferta, lo cual facilita el proceso de armonización.

El propósito de este artículo es examinar una cuestión de fondo, que va más allá de la casuística derivada del Tratado de Adhesión, al aplicarle a cada uno de los productos agrícolas durante el período transitorio. Nos referimos a la reforma de la PAC, ya anunciada por los organismos comunitarios, y a sus repercusiones sobre la economía española.

## 2. DOS FILOSOFÍAS SUBYACENTES: INTERVENCIONISMO VERSUS LIBRECAMBIO EN AGRICULTURA

Según veremos más adelante, la reforma de la PAC se plantea como una opción política entre intervencionismo y economía no intervenida de mercado, aunque no se trata exactamente de elegir entre extremos opuestos, sino de buscar unas fórmulas de compromiso que vayan marcando el sentido de la evolución y las etapas intermedias. La experiencia adquirida en un cuarto de siglo influye, más que cualquier consideración teórica, sobre los análisis y las propuestas.

Desde luego, el duelo intervencionismo-librecambio tiene unas raíces en la historia de Europa que no será ocioso recordar. Durante la época del mercantilismo (siglos XVI a XVIII) los gobiernos europeos se inclinaban hacia políticas de intervención de la economía y las ponían en práctica mediante una profusión de reglamentos. Pero la agricultura no gozaba de protección especial, al contrario de lo que ocurría con la industria, y sobre todo con la industria de exportación. La escuela fisiocrática, que aparece en Francia a finales del siglo XVIII y tiene allí su máximo auge, concede absoluta prioridad al desarrollo agrícola, bajo el principio de libre comercio. Esta corriente, que integran avanzados partidarios de la agricultura, considera al libre comercio como un instrumento eficaz para estimular la producción agraria, que necesita mercados amplios para sus productos. Un comercio sin trabas favorecía la producción de alimentos, pues se abrían las puertas a una población de consumidores antes inaccesible y se conseguían mayores ingresos netos para los agricultores que limitando las ventas a los mercados locales, cuya estrechez causaba además bruscos e inevitables hundimientos de precios en años de cosecha más abundante que lo normal.

A principios del siglo XIX se debatía en Inglaterra la cuestión del proteccionismo agrícola frente a la libre importación de granos. La disputa se estancó

durante algún tiempo, e Inglaterra siguió con un sistema proteccionista para los cereales, hasta la abolición de las leyes del trigo en 1846. Mientras tanto, los gobiernos franceses de la Restauración practicaban también una política de fuertes barreras al comercio de importación, a partir de la crisis de 1817. Se introducen entonces unos derechos especiales a las importaciones agrícolas, que se basan en la llamada «escala móvil», y cuyos efectos protectores son más radicales que las tarifas aduaneras. Como resultado de las restricciones al tráfico exterior en unos y otros países, que no se limitan a los productos agrícolas sino que se extienden también al campo industrial, se contrae el comercio, con resultados negativos para el conjunto de la economía.

Ya en el siglo XX vuelven a surgir políticas intervencionistas en Europa. Mussolini, en Italia, patrocina la autarquía en el sector de los alimentos, con el objetivo de asegurar un abastecimiento regular al pueblo italiano en caso de guerra, y al mismo tiempo, hacer posible un encuadramiento disciplinado de los agricultores, como contrapeso a los obreros de la industria, que inspiraban menos confianza a su gobierno. Otros países, como España (1939) siguen el mismo ejemplo, por motivaciones parecidas. El Servicio Nacional del Trigo que se crea por el gobierno de Burgos, en plena guerra civil, opera como un monopolio para la compraventa de este cereal, a los precios oficiales; más tarde, se convierte en el Servicio Nacional de Cereales, con funciones de intervención en los mercados y una red de silos propia. Paralelamente, actúa la Comisaría de Abastecimientos y Transportes, repartiéndose entre ambos organismos el control de los productos estratégicos. Todavía es pronto para hacer un juicio histórico sobre este intervencionismo (especialmente, por lo que concierne a los despilfarros del almacenamiento, las operaciones de comercio de Estado, etc.), pero se pueden indicar los siguientes resultados: 1) una masa de agricultores estaba satisfecha por la seguridad y comodidad que representaba para ellos vender las cosechas al gobierno, aunque los precios oficiales, a veces congelados durante años (1), favorecían más al consumidor que al agricultor; 2) no se desarrolló una mentalidad comercial entre los agricultores afectados por el intervencionismo, ni como empresarios individuales ni como agricultura de grupo; el sector vitivinícola, donde hubo un crecimiento cooperativo digno de mención, estaba entonces poco intervenido; 3) se produjo una cierta aversión a asumir responsabilidades empresariales, y se popularizó la idea de que el Estado debía corresponsabilizarse en materia de riesgo y rentabilidad. Esta actitud, que se manifiesta abiertamente más tarde (hacia 1980), fue sobre todo dialéctica, pero influyó también en el comportamiento del empresario agrícola (preferencia por los cultivos con regulación oficial, abandono de la ganadería en explotaciones cerealistas de la Meseta, etc.). El intervencionismo aumentó la agresividad política del agricultor, pero disminuyó su agresividad empresarial. A la larga, esto debía perjudicarlo.

La política intervencionista se defendió desde posiciones académicas por un grupo de economistas agrarios (principalmente de países latinos) cuya influencia alcanzó, sobre todo, a funcionarios y técnicos relacionados con los problemas

(1) El precio del trigo estuvo congelado a 6,70 pts/kg. desde 1967 a 1971 (ambos inclusive). Durante los dos años anteriores a este período, subió solo 1 céntimo anual; véase MAPA, *Anuario de Estadística Agraria*, 1983, p. 50.

rurales. Estos economistas agrarios aducían que la agricultura es un sector con características especiales; por eso justificaban el intervencionismo del gobierno para estimular la producción y mantener el nivel de vida de la población rural. Los autores de esta corriente de opinión remarcaban que la demanda de alimentos es inelástica, por lo cual un pequeño exceso de producción, debido quizá a la meteorología, puede causar bajas significativas de precios; se resistían a aceptar los precios del mercado mundial como parámetros objetivos de eficacia, alegando que sufren fuertes oscilaciones y que ello perjudica a la estabilidad de los mercados domésticos; miraban con desconfianza cualquier liberalización del comercio exterior y patrocinaban, como consecuencia de todo ello, una política paternalista que tomaba a veces actitudes extremas. Su lista de caracteres diferenciales, reales o imaginarios, entre la agricultura y los demás sectores, era sumamente prolija (Fromont); comprendía proposiciones tales como los «productos agrícolas son perecederos y no se pueden almacenar a bajo costo», pero también otras proposiciones más discutibles que atribuían una importancia diferencial al ciclo productivo (olvidando que su duración es muy desigual, tanto en la agricultura como en la industria), al riesgo (muy desigual también), al «volumen de materia física» que se maneja en las explotaciones agrícolas, a las dificultades para ajustar el **output** a las condiciones coyunturales de mercado, etc. Los argumentos del grupo eran, sin duda, polémicos, ya que los productos agrícolas responden en lo fundamental a las mismas leyes económicas que los productos industriales. Sin embargo, el grupo de economistas agrarios a que nos referimos, quería reflejar posiblemente ciertos puntos de vista compartidos por los sectores agraristas, que estaban presentes en la vida política de muchos países europeos con un peso electoral nada despreciable.

Con todo, no es fácil poner en claro el motivo último que llevó a los gobiernos a una escalada de intervencionismo en la agricultura, cuando estaba ya muy avanzado el siglo XX y había que afrontar un complejo cuadro de relaciones industriales en una sociedad conflictiva. Se puede pensar razonablemente que una estrategia de acción política y de propaganda sectorial, no sólo resultaba anacrónica en una sociedad integrada, sino que además tenía probabilidades de volverse en contra de los intereses objetivos de las empresas agrarias, a medio o largo plazo, pues creaba un clima de confianza excesiva en la Administración pública como instrumento sustitutorio del mercado e incluso como agente que asume una parte de la responsabilidad empresarial. Pero debían ser todavía más preocupantes para los gobiernos los problemas económicos (en cuanto a la asignación racional de los recursos) y financieros (en cuanto al costo presupuestario) que se derivaban del intervencionismo.

Las reglamentaciones sobre precios, mercados y comercio exterior se encontraban más o menos extendidas en la agricultura europea, cuando se firma el Tratado de Roma que funda las Comunidades Europeas y se establecen los principios de la Política Agrícola Común (PAC). Entonces, se fijan como objetivos de la PAC, la estabilidad de los mercados agroalimentarios, la paridad de Ingresos entre agricultores y trabajadores de los otros sectores, el aumento de la productividad en las empresas agrarias y la defensa del consumidor, asegurando unos precios equitativos para los alimentos. Sin embargo, cabe preguntarse si estos

objetivos, tan diversos, eran mutuamente compatibles, o si, por el contrario, existía un cierto grado de incompatibilidad entre ellos (2), al analizarlos desde una óptica puramente económica; aunque un análisis no político de los principios de la PAC hubiera significado salirse fuera del contexto programático en que se habían enunciado. Como ocurre siempre con los objetivos de un programa político, las líneas se trazan hacia direcciones divergentes, dando lugar a un esquema fluido, susceptible de desarrollo, interpretación y adaptación a las necesidades reales de cada momento. Así pues, los principios de la PAC no implican seguramente la consagración de estrategias intervencionistas, sino la búsqueda de un compromiso que tienda a armonizarlos por la vía del pragmatismo económico, abandonando las utopías irrealizables. Como se puso de manifiesto durante las décadas que han seguido al Tratado de Roma, la PAC no es un marco de relaciones rígidas, sino un marco flexible, evolutivo, que se va autocorrigiendo en el tiempo con los datos de la experiencia.

### 3. LOGROS DE LA PAC Y EXPECTATIVAS DE REFORMA

De cualquier modo hay que reconocer que la política agraria alcanza dentro de la CEE un grado notable de sofisticación. Se opera a través de instituciones y mecanismos, que giran en torno a las llamadas **Organizaciones Comunes de Mercado (OCM)**, cuyo campo de acción se ha ido multiplicando progresivamente; hoy, casi todos los productos agrícolas y ganaderos tienen su OCM, pudiendo citarse como excepciones la patata y el alcohol. Existe, pues, una estructura de intervención generalizada, no tan fuerte quizá en su proyección práctica como podría parecer a la vista de la abrumadora colección de reglamentos, pero que produce efectos importantes sobre el ajuste de la oferta a la demanda, la alocación racional de las inversiones, el nivel general de precios y salarios dentro de la Comunidad, y los flujos comerciales con el resto del mundo.

El complicado tejido de las OCM ha sido probablemente necesario para iniciar primero y afianzar después, el libre comercio de productos agrícolas en una extensa área europea. Por tanto, la estructura intervencionista, tal como se ha desarrollado en las OCM, se debe interpretar más bien como un medio circunstancial, tendente a conseguir el libre intercambio dentro de una Comunidad sucesivamente ampliada, que como una política para la consolidación del intervencionismo en esa Comunidad. Una vez alcanzada la libre circulación de mercancías, incluso en el difícil sector agrícola (un logro, ya por sí solo, de extraordinaria magnitud), parece que los mecanismos de intervención pueden limitarse a un

---

(2) Después de pasar revista a los objetivos de la PAC, según el artículo 39 del Tratado de Roma, el Sr. Ries, Director General de Agricultura (Comisión de las Comunidades Europeas) en 1985, dice así: «Analizados hasta sus últimas consecuencias, algunos de estos objetivos resultan contradictorios entre sí, lo que constituye un argumento para desear conseguirlos por medios políticos. ¿No es la política el arte de lo posible?»; véase Adrien Ries, «La Política Agrícola Común», en *Papeles de Economía Española* (ICE), núm. 627-628, nov. dic. 1985, p. 183. No se entiende bien por qué unos «objetivos contradictorios entre sí» se desearían conseguir por medios políticos, y menos se entiende aún que se puedan conseguir. Posiblemente, el autor está ironizando, o hay un error de traducción.

mínimo que asegure la estabilidad de los resultados. Como al mismo tiempo, los mecanismos de intervención, tal como han venido funcionando históricamente, producen los efectos presupuestarios y económicos ya conocidos y se llega a situaciones que la economía de los doce no puede previsiblemente soportar, se presenta la necesidad de reformar la PAC, reduciendo, por una parte, sus elevados costos proteccionistas y procurando, por otra parte, utilizar mejor los recursos, lo cual conlleva tanto la liberalización de la economía interna, como una mayor liberalización del comercio con países terceros, para disminuir los costos básicos de producción en el interior de la CEE.

El documento **Perspectivas de la política agrícola común** (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, Bruselas, 13 de julio de 1985) (3), recuerda los logros de la PAC, pero insiste en la necesidad de acometer una profunda revisión en el sentido de la racionalidad económica. Así, el documento dice: «Los seis estados miembros de la Comunidad original han realizado en este sector (la agricultura), desde 1962, un serio esfuerzo por conseguir una integración, paralelamente a la creación de un mercado común de los productos industriales» (4). Pero añade enseguida que «la agricultura, como el resto de la economía, está sujeta a las leyes de la oferta y de la demanda» (5). El crecimiento de los **stocks** agrícolas, como consecuencia de unos precios políticos (alejados de los precios mundiales de mercado), es un despilfarro que la Comunidad se ve obligada a cortar no solo por el problema de financiación de los excedentes (ya en sí mismo muy grave), sino por el costo real que tiene para Europa producir unas cosechas que no se destinan a satisfacer la demanda de los consumidores. Este costo (en términos de insumos, así como de oportunidades del capital y del trabajo) no se compensa mediante la política de exportaciones subsidiadas, en tanto no se cubre el montante de las restituciones a cargo del presupuesto comunitario. El documento mantiene una postura inequívoca a este respecto: «Una acumulación continua de excedentes no representa una opción satisfactoria para la PAC, debido a los desequilibrios que crea en los mercados y en materia de precios. **La vocación exportadora agrícola de la Comunidad no puede reforzarse asimilándola a un instrumento de venta de los excedentes;** además, los problemas del Tercer Mundo, donde millones de seres humanos pasan hambre, no encontrarán, a largo plazo, su solución en la agricultura de los países desarrollados» (6), recordando a renglón seguido que el Consejo y el Parlamento «han aceptado la necesidad de esta reforma de la PAC» (7).

La vuelta a los precios de mercado (considerando los precios del mercado mundial, para aquellos productos que tienen cotizaciones internacionales, como los cereales) se configura cada vez más claramente como una alternativa racional para: 1) evitar los excedentes; 2) dirigir los recursos hacia nuevas actividades, de tal modo que se pueda generar un óptimo de bienestar colectivo en una economía de mercado; 3) normalizar los flujos del comercio exterior (en ambos sen-

(3) Véase COM(85)333, trad. española, fotocopiada.

(4) *Ibid.*, p. 2.

(5) *Ibid.*, p. 3.

(6) *Ibid.*, p. 3.

(7) *Ibid.*, p. 4.

tidos, importaciones y exportaciones), lo que permitirá a Europa beneficiarse a escala creciente de las ventajas comparativas y aumentar la productividad en el conjunto de su economía, incluida la agricultura. Como dice el documento: «De ahí que en sus propuestas de precios para 1985/86, la Comisión haya llegado a la conclusión de que no existe alternativa a la prosecución de una política de precios adaptada a las realidades de los mercados interiores y exteriores, sin olvidar las obligaciones comunitarias respecto de la población agrícola» (8).

Sobre este particular, resulta todavía más explícito el siguiente párrafo, tomado de la misma fuente: «Por otra parte, Europa ha desempeñado un papel cada vez más importante en el comercio mundial, puesto que no sólo es el primer importador de productos alimenticios, sino también el segundo exportador de los mismos. Esta dependencia cada vez más intensa de los mercados mundiales, implica tanto responsabilidades como riesgos, porque obliga a tener en cuenta, cada vez más, tanto el estado de la economía mundial como la situación de los terceros contratantes. Si bien en otro momento pudo considerarse la política agrícola común como algo aislado de la influencia de los mercados mundiales, hace ya mucho tiempo que esto no es posible, porque las fuerzas de la competencia internacional determinan, en media reciente, el marco en el que debe operar la agricultura europea» (9). Así pues, el realismo económico, que se acaba imponiendo (por la fuerza de los hechos) a las opciones políticas menos coherentes, aconseja respetar los precios del mercado interior o internacional, como índices objetivos para la toma de decisiones empresariales (los únicos índices, que como demuestra la experiencia, conducen a un equilibrio eficiente).

#### 4. EFECTOS DE LOS MECANISMOS TÍPICOS

Tendremos que analizar ahora los efectos económicos de la PAC, algo más en detalle. Consideraremos cada uno de los mecanismos básicos que la PAC aplica actualmente, con objeto de ver su problemática general, y también la particular, relativa al caso español. Limitaremos el análisis a los precios de garantía, las políticas de reducción de la oferta, las cuotas y corresponsabilidad, las ayudas directas a la producción y los *prélèvements*.

##### 1.º Precios de garantía

Comenzaremos con los precios mínimos de garantía, tanto si se traducen en compras del gobierno (mecanismo en regresión) como si se traducen en exportaciones subsidiadas, bajo la fórmula de las restituciones. Las autoridades comunitarias fijan precios de garantía para una lista de productos, entre los cuales se encuentran los cereales, la mantequilla y otros derivados lácteos, la carne de vacuno, etc. En general, se trata de productos agrícolas y ganaderos que se pueden almacenar sin un excesivo costo, y que cuentan con un mercado de

(8) *Ibid.*, p. 5.

(9) *Ibid.*, pp. 13 y 14.

exportación; sería inexacto asociarles preferentemente al área norte de Europa (las regiones centrales del Continente y las Islas británicas), ya que abundan por igual en los países del sur (meseta castellana, Andalucía, etc.). A primera vista, las compras institucionales o las medidas equivalentes basadas en los precios de garantía constituyen el procedimiento más simple para evitar la caída de los precios de mercado por debajo de un nivel asumido políticamente. Sin embargo, es un mecanismo que presenta conocidos inconvenientes y que, según ha manifestado repetidamente la Comisión, no funciona de modo satisfactorio en la práctica.

a) Los precios de garantía están sometidos a presiones reivindicativas por parte de los sectores interesados; y en la medida que se apartan de los precios de mercado, son unas variables políticas, surgidas del compromiso y la negociación, aunque no se negocien en el curso de conversaciones formales (el FORPPA español, antes de la adhesión, mantenía sesiones negociadoras regladas con las asociaciones de agricultores). Como consecuencia de estas presiones y de la misma filosofía proteccionista, suele ocurrir que el precio de garantía se fija a niveles no congruentes con el punto de equilibrio (intersección de las curvas de oferta y demanda). Ello provoca la aparición de excedentes, que deben ser almacenados o exportados mediante restituciones, con el costo correspondiente. Si el precio de garantía se fijara de modo estable a un nivel tal que coincidiera aproximadamente con el precio de equilibrio, los mecanismos de intervención sólo actuarían cuando la cosecha de un año fuera superior a la media de las cosechas anuales, a causa de circunstancias meteorológicas. Pero en realidad, ésta es una posibilidad meramente teórica. Los productos lácteos, por ejemplo, han alcanzado unos precios de garantía que estimulan la producción de leche más allá de la cantidad demandada por el mercado, con el consiguiente desequilibrio y la aparición de excedentes acumulativos (las llamadas «montañas blancas» de mantequilla), que deben exportarse con pérdidas. Algo parecido sucede con los cereales, pues aunque la superficie cultivada no experimenta variaciones sensibles, han crecido espectacularmente los rendimientos por hectárea. Mientras la producción media en el trienio 1980-83 fue 125 millones de toneladas, la proyección estadística para 1990 asciende a 155 millones de toneladas, es decir, un incremento del 24 %. En España, la política de precios institucionales ha provocado excedentes, no tanto en cereales como en otros productos (aceite de oliva, carne de cerdo, etc.), a pesar de que los precios de garantía eran inferiores a los comunitarios. Por lo tanto, se puede temer que la elevación de estos precios, siguiendo la norma de aproximación a los precios institucionales de la CEE, conduzca a nuevas eclosiones de **stocks**, en productos que cuentan ya con un historial de fuertes entregas a los organismos españoles de intervención. De ahí, la prudencia con que se procederá a la aproximación de precios para el aceite de oliva, según lo previsto en el Tratado de Adhesión, en espera de una reforma que afecte al sector de materias grasas. La penetración de aceites vegetales competitivos (girasol) en la cocina española depende esencialmente de las diferencias de precios, pero tiene unos efectos irreversibles, pues una vez que el consumidor se acostumbra a las características organolépticas de la nueva grasa, no vuelve a utilizar la antigua, a menos que la diferencia de precios se invierta radicalmente, lo cual no parece



posible en el caso del aceite de oliva. Los **stocks** de carne de cerdo, correlacionados con el ciclo de precios que sufre este producto (bajo el típico modelo de la telaraña), tienen, para España, una salida no exenta de dificultades, a causa de la peste porcina africana y las barreras sanitarias consiguientes.

b) La financiación de **stocks** por las instituciones comunitarias significa un gasto preocupante, que grava un presupuesto destinado mayoritariamente a la agricultura. Además, las Instituciones que financian los excedentes, ya sean comunitarias o de países miembros, se enfrentan con un problema de gestión, que no siempre se resuelve de manera racional. Es verdad que al irse abandonando el viejo procedimiento de las compras gubernamentales, disminuyen las pérdidas por almacenamiento, las irregularidades de inventario y otras anomalías denunciadas hasta hace poco en el sistema español. Pero persiste un despilfarro de recursos, que se debe, no ya a los costos de almacenamiento, sino a la dificultad de dar salida a los **stocks** sin pagar unas elevadas restituciones. Los precios a que se pueden vender los excedentes (tanto en el mercado interior como en el exterior) son inferiores a los precios de compra. A ello hay que añadir la falta de criterios seguros para fijar la cuantía de las restituciones, con lo cual se abren resquicios a la mala administración de estas ayudas. La Comisión, en su documento citado, lo reconoce así, al sugerir diversos cambios en las direcciones siguientes:

- Recurso a procedimientos de licitación para productos distintos del trigo, la cebada o el azúcar, con objeto de controlar mejor la gestión de las restituciones en condiciones de mayor competencia.
- Reajuste del modo de cálculo de las restituciones, con objeto de responder a determinadas críticas;
- una crítica principal vinculada al hecho de que, cuando la Comunidad figura entre los primeros exportadores mundiales de un producto (carne de vacuno, azúcar, harina, malta, productos lácteos), resulta difícil, si no imposible, identificar un precio mundial representativo, sobre el cual se calcule el importe de la restitución. En este caso, los ajustes reflejarán el rigor de la gestión reforzada y la autodisciplina de la Comunidad;
- críticas específicas:
  - en algunos casos, la restitución puede resultar no necesaria;
  - en otros casos, podría reducirse» (10).

Un saneamiento presupuestario de la Comunidad, que se consiga a partir de un control riguroso de los gastos y una eliminación de las partidas superfluas, tiene obviamente interés para todos los países miembros, pero más aun, si cabe, para España, que en la década de los 80 se encuentra ante un serio problema de déficit público.

c) Los precios políticos provocan distorsiones en los programas de producción cuando se fijan sin tener en cuenta las relaciones naturales del mercado.

---

(10) *Ibid.*, p. 74.

Supongamos que las autoridades comunitarias acuerdan un precio de 160 Ecus para un producto **A**, y un precio de 200 Ecus para otro producto **B**. Si los precios de equilibrio en el mercado europeo son 150 Ecus y 200 Ecus respectivamente, los agricultores incrementarán la producción de **A**, en **detrimento de la producción de B**. Así pues, el sistema de precios políticos induce, por una parte, excedentes, y, por otra parte, carencias. De este modo, puede progresar y consolidarse una asignación perversa de los recursos. Tierras de cultivo que serían apropiadas para producir **B**, se destinarán a producir **A**. Cuando el cultivo **A** requiere unas inversiones importantes en capital fijo, los efectos se prolongan a largo plazo y se acentúa la ineficacia de las empresas. En países como España, donde la variedad de climas y suelos permite numerosas opciones a los empresarios en materia de cultivos (cuando se va extendiendo el nivel de información técnica dentro del medio rural), los sesgos de un sistema artificial de precios hacen que los agricultores no piensen siquiera en una serie de posibles cultivos (frecuentemente, al margen de la protección oficial), que podrían sustituir con ventaja a los tradicionales.

d) Un sistema de precios agrícolas que se separa del equilibrio oferta-demanda, tiene, aparte de sus trastornos específicos, un efecto general, que no siempre se subraya debidamente. Nos referimos al efecto inflacionario. El precio artificialmente alto de los productos agrícolas, y por tanto, de los alimentos, contribuye a la inflación de costos, vía las reivindicaciones de los trabajadores para que suban los salarios. En Portugal y España, más que en otros países de la CEE, el costo de la alimentación es significativo en los presupuestos familiares de las clases trabajadoras. Si consideramos, además, el impacto psicológico que las subidas de los alimentos causan en la opinión pública, resulta evidente el efecto inflacionario (contrastable estadísticamente). Ello perjudica la competitividad industrial en España, que tiene todavía un diferencial de inflación apreciable respecto a los países más industrializados de la Comunidad. Por consiguiente, repercute negativamente sobre sus exportaciones (incluso sus exportaciones agrarias).

## 2.º Políticas de reducción de la oferta

Dentro de este capítulo, hay que distinguir entre las medidas a corto plazo, encaminadas a retirar del mercado una parte de la cosecha excedentaria, y las medidas a largo plazo.

A corto plazo, se intenta restablecer el equilibrio entre oferta y demanda (sin que se hundan los precios), cuando la cosecha de un año resulta excesiva, por la meteorología o por otras causas coyunturales. Las medidas de esta clase son, pues, inadecuadas para corregir una tendencia crónica al crecimiento de la oferta, que da lugar a excedentes acumulativos de un producto agrícola en la Comunidad. Actualmente, la PAC mantiene varios mecanismos que reducen la oferta a corto plazo: ayudas al almacenamiento privado; ayudas para la retirada de frutas y hortalizas; destilación del vino, con carácter obligatorio o voluntario.

Como ayudas al almacenamiento, las autoridades comunitarias conceden sub-

sidios proporcionales a la cantidad almacenada por las empresas privadas y a los meses que dura la operación. Este mecanismo es, sin duda, más racional y eficiente que las intervenciones a precios de garantía, si bien conlleva un cierto costo administrativo para la inspección y control de las cantidades en almacén. La parte de cosecha que se retira temporalmente del mercado, se gestiona por los propios almacenistas (agricultores o no) y vuelve al mercado en un momento más oportuno, cuando mejora la coyuntura. En España, las ayudas al almacenamiento parecen especialmente indicadas para el vino y el aceite (este último producto, por las oscilaciones de cosecha debidas a la vecería), así como para suavizar las crestas cíclicas de los productos cárnicos.

Las retiradas circunstanciales de frutas y hortalizas, que corren a cargo de las organizaciones de productores con una subvención comunitaria, no se han ensayado en España antes de la integración en la CEE. Ciertamente, tampoco han sido necesarias, fuera de casos particulares. En las regiones españolas donde abundan los cultivos hortofrutícolas (Comunidad valenciana, Murcia, Cataluña), la prosperidad de la agricultura es evidente; la diversificación de actividades y/o la compensación interanual de ingresos, junto con el valor añadido de las explotaciones (generalmente, regadíos muy intensivos), han asegurado hasta ahora un alto índice de bienestar entre la población rural, al margen de todo intervencionismo de mercado.

Para algunos productos, como el vino común, la CEE ha adoptado un mecanismo especial de reducción de la oferta, cuya finalidad es también impedir una caída de los precios de mercado a corto plazo. Cuando la cosecha de un año es excedentaria, las autoridades pueden decidir que una cierta cantidad de vino se retire definitivamente del mercado, mediante la transformación en alcohol. En otros casos, las autoridades estimulan las destilaciones mediante subsidios o mediante precios especiales de intervención. Al retirarse del mercado unas cantidades de vino, que suelen ser de calidad inferior, la curva de oferta se desplaza hacia la izquierda y el precio se recupera.

El mecanismo que acabamos de describir tiene un costo real superior a la política de almacenamiento privado, aunque sus efectos sobre la oferta son más radicales. Hay un despilfarro de recursos, produciendo vino para transformarlo en alcohol, cuando el alcohol se puede obtener por procedimientos industriales más baratos. Existe también el riesgo de que las destilaciones se practiquen de modo habitual, para corregir desequilibrios estructurales, y no solo excedentes coyunturales de cosecha. Los precios del vino para destilación se fijan oficialmente a niveles que tienden a desanimar el exceso de oferta; pero aún así, se pueden inducir incrementos de la producción media en algunas áreas (v.gr., la meseta sur castellana), si tenemos en cuenta las diferencias regionales de costos y las diferencias de oportunidad para cultivos alternativos. Ello quedaría quizá balanceado con una reducción de la oferta en regiones que tengan menos ventajas comparativas (aparte de la influencia de las cuotas de producción; véase el párrafo siguiente).

Las políticas para reducir la oferta a largo plazo, mediante retiradas permanentes de capital, son costosas (indemnizaciones por cese de actividad) y tienen una aplicación más bien limitada. En viticultura, la prohibición de plantar cepas,

con objeto de frenar la expansión del cultivo, no se ha cumplido fácilmente en España, dadas las dificultades para vigilar y controlar a los agricultores que vulneran las normas; y seguramente existe el mismo problema en otros países de la Comunidad. Además, países que tienen ventajas comparativas para el cultivo del viñedo (como es el caso de España), ven limitadas sus posibilidades de ampliar este cultivo, mientras que otras áreas sin ventajas comparativas pueden sostener artificialmente un viñedo que no sería rentable en condiciones de libre mercado (11). A la larga, esta situación perjudica al conjunto de la CEE, ya que aumenta los costos medios de producción y hace que se desperdicien las oportunidades de cultivos alternativos en las áreas que tienen menores aptitudes económicas para el viñedo. La Comisión (documento citado) contempla la posibilidad de otras políticas a largo plazo, que suponen la retirada voluntaria de capital, mediante indemnización al agricultor. Este sería el caso de las tierras congeladas, con objeto de disminuir la oferta de cereales, pero la misma Comisión reconoce su escasa viabilidad; así, dice: «Otra solución que debe tomarse en consideración para reducir la producción de cereales, consiste en indemnizar a los agricultores que dejen sus tierras en barbecho o que las utilicen para otros cultivos, e incluso para usos no agrícolas. No obstante, el coste de tales medidas sería elevado, y un sistema de control implicaría, para ser eficaz, una infraestructura administrativa que no existe en todos los Estados miembros. Incluso en los Estados Unidos, donde las condiciones para esa «congelación de tierras» son más favorables que en Europa, la eficacia de dichas medidas es puesta en duda» (12). Sin embargo, el arranque optativo de viñedos, con altas indemnizaciones, está ya institucionalizado en la PAC, como una compensación a las explotaciones que en la Europa-10 tenían menos futuro frente a la viticultura de los dos nuevos países, España y Portugal, aunque la medida se aplica en todo el territorio de la Comunidad.

### 3.° Cuotas y corresponsabilidad

Para evitar algunos de los transtornos a que nos hemos referido antes, especialmente el aumento explosivo de los **stocks** comunitarios, la CEE ha introducido un sistema de **cuotas**. Según este sistema, se asigna a cada país miembro unos contingentes (o **cuotas de producción**) para el producto que se regula; contingentes que no se deben sobrepasar. Por ejemplo, si la cuota de vino asignada a España es de X millones de hectólitros, los productores españoles, en su conjunto, no deben rebasar este volumen de producción. Además del vino, están sujetos a cuotas el azúcar y la leche. En cualquier caso, si los productores de un país miembro superan la cuota establecida, cargan con los costos y las pérdidas que implique la venta de los excedentes en el mercado (especialmente, las exportaciones). Si las fábricas españolas de azúcar producen un exceso sobre la

---

(11) Las ventajas comparativas de la producción de vino en España vienen contrarrestadas, en parte, por las desventajas de comercialización; véase datos comparativos con el vino italiano en la revista *Expansión*, núm. 16, junio 1985.

(12) Véase Comisión (doc. citado), p. 48.

cuota, ese exceso no será financiado por las instituciones comunitarias; las empresas podrán almacenarlo o exportarlo, pero sin percibir las habituales restituciones a la exportación.

Al mismo tiempo, la PAC dispone de otro mecanismo (**corresponsabilidad**) con la intención de aliviar sus costos presupuestarios y penalizar a los agricultores responsables de los excedentes. La **corresponsabilidad** es una fórmula dirigida a que los agricultores y la industria alimentaria participen en la financiación de los excedentes, de un modo proporcional a los **stocks** que genera cada sector, pero con posibles exenciones (análogas a las exenciones fiscales) para pequeños agricultores, zonas desfavorecidas, etc.; ello convierte a la corresponsabilidad en una especie de impuesto progresivo (de ahí, su atractivo social), aunque con el grave inconveniente de las complicaciones administrativas. Probablemente, la aplicación de este mecanismo en España supondría fuertes costos de administración, para apoyarle en una red censal suficientemente elaborada.

Las cuotas son un instrumento eficaz para evitar una acumulación de los excedentes, pero no impiden **per se** que se produzca un **gap** entre precios políticos y precios de mercado. Por el contrario, las cuotas funcionan de un modo parecido al sistema de **cartels**, con lo cual se puede prolongar indefinidamente una situación indeseable de precios políticos sin relación con los precios de mercado, situación que no se sostendría a la larga con el mero concurso de los precios de garantía. Junto a ello, las cuotas presentan otro inconveniente: son trabas a la libre competencia entre los agricultores de los países miembros. Los agricultores españoles, con el vino común sometido a una cuota, ven restringida su capacidad de ganar espacio en el mercado europeo, como podrían hacerlo por las ventajas comparativas del viñedo de su país. A corto y medio plazo, las cuotas pueden suavizar algunos efectos bruscos de la ampliación a 12 miembros (derivados, por ejemplo, de la agresividad exportadora), ya que al limitar la oferta en el interior de un país, funcionan también como un techo a la capacidad de exportación. Pero a largo plazo, las cuotas conducen a una consolidación del **statu quo** de ineficacia en los países de la Comunidad; es decir, las cuotas tienden a conservar las actuales estructuras de producción, impidiendo el paso a unas estructuras más racionales.

Por eso, y también por otras razones, la Comisión (documento citado) crítica duramente el sistema de cuotas, como se desprende de los siguientes párrafos: «Entre los inconvenientes de un sistema de cuotas se encuentran los problemas de negociación, gestión, control y revisión de las propias cuotas, así como la congelación de las estructuras de producción, que inhiben el desarrollo de la productividad e impiden la especialización regional en la Comunidad; tal sistema crea una renta de situación, en el sentido de un «derecho a producir», y entraña asimismo un riesgo de renacionalización (...) No obstante, el argumento según el cual un sistema de cuotas permitiría unos mayores aumentos de precios y, por consiguiente, la mejora de los ingresos, no resiste un examen realmente atento. En efecto, si bien la limitación de las cantidades se compensa con elevación de los precios a nivel de la producción, da lugar a su vez a una elevación de la demanda en el mercado interno (13), con lo cual se estimula la producción de

(13) Expresión de significado dudoso, posiblemente errónea. Se quiere decir, sin duda, que las cuotas, al reducir y encarecer la oferta, favorecen la aparición de productos sustitutivos.

productos sustitutivos y se reduce la competitividad de los productos comunitarios y las posibilidades de utilizarlos como materias primas industriales. Por consiguiente, resulta necesario bajar más el nivel de las cuotas, con el consiguiente efecto negativo sobre las rentas (...) Estas consideraciones inducen a pensar que las cuotas sólo pueden ser un paliativo. El único enfoque correcto a medio y a largo plazo consiste en conceder a los precios del mercado un papel cada vez mayor como guía de la oferta y la demanda» (14). Sin duda, parece preferible, tanto para la agricultura española como para otras agriculturas competitivas, el mecanismo de los umbrales de garantía (introducido en 1981), que es una especie de cuota global que se aplica al conjunto de la CEE (sin reparto por países); de este modo, cuando la producción aumenta por encima del umbral, las autoridades comunitarias disminuyen el apoyo proteccionista al producto responsable.

#### 4.º Subsidios directos a la producción

Los subsidios a los agricultores, ya se concedan por unidad de producto o por hectárea cultivada, tienen un efecto análogo a una reducción de los impuestos. Por tanto, inducen un desplazamiento de la curva de oferta hacia la derecha. Ello puede implicar una baja del precio de mercado, así como un aumento de la cantidad producida. Desde luego, es posible que este efecto sea eliminado o atenuado sustancialmente por otras medidas de intervención. De cualquier manera, los subsidios se suelen considerar como un instrumento preferible a la política de precios, en orden a respetar el libre juego del mercado. Sin embargo, hay que señalar un defecto al que no son ajenos: su falta de neutralidad cuando se conceden a ciertas producciones agrícolas en mayor medida que a otras. Es obvio que una política no neutral de subsidios a las producciones agrarias, puede distorsionar las relaciones de mercado, aunque tenga la consecuencia favorable de no incidir en los precios al consumidor. La agricultura española se beneficia de una serie de ayudas de este género, en productos tales como el aceite de oliva, la carne de ovino, el trigo duro, etc. La escasa fiabilidad de las estadísticas agrícolas, que en España consignan unas cifras inferiores a la realidad (a veces, con un amplio margen de error), perjudicarán a los agricultores españoles, en cuanto a los subsidios directos a la producción que reciban de la Comunidad. Al introducirse el IVA, puede mejorar la información existente.

#### 5.º Medidas de Intervención en el comercio exterior

Los países de la CEE forman una unión aduanera, lo cual comporta la eliminación de tarifas entre los Estados miembros, así como unos aranceles comunes frente a terceros países. La eliminación de tarifas entre los Estados miembros constituye un paso sumamente positivo, especialmente si en el futuro se consigue

---

(14) Véase Comisión (doc. citado), pp. 38 y 39.

extenderle paulatinamente a las relaciones comerciales entre la CEE y otros países, con unos acuerdos dentro del GATT.

Los principales obstáculos al comercio exterior de productos agrícolas no provienen de las tarifas arancelarias, sino de otros instrumentos muy limitantes, como son los **prélèvements** y las tasas compensatorias a la importación. Como se sabe, el **prélèvement** es una tarifa variable, que se incrementa automáticamente cuanto más bajan los precios del mercado mundial en relación con los precios domésticos de la CEE. La tarifa variable, al absorber la diferencia de precios entre el interior y el exterior de la Comunidad, tiene un efecto protector integral, cualquiera que sea aquella diferencia de precios, mientras que el arancel da más juego a la competencia y más fluidez a las corrientes comerciales.

Un análisis económico de las exacciones variables, que considere todos sus efectos (directos e indirectos) sobre la estructura productiva de la CEE, sería complejo y no lo podemos acometer en este artículo. Cualquier enfoque concentrado exclusivamente en las cuestiones agrícolas, olvidaría las interrelaciones que afectan a los demás sectores de la economía. Los **prélèvements** ayudan a sostener la estructura actual de la producción agrícola en Europa (un efecto conservador, digno de atención a la vista de diversas complicaciones sociales), pero al mismo tiempo tienden a aislar la agricultura europea y a conservar una estructura de costos agroalimentarios más altos que lo conveniente desde una óptica de crecimiento económico, fomento de las exportaciones y bienestar social en la Comunidad. Generalmente, se reconoce que los costos de la alimentación, al provocar subidas salariales, tienen un impacto negativo sobre la competitividad y la capacidad exportadora de la industria, además de ser, naturalmente, el **handicap** más importante para una política de exportaciones agrarias «normales» (no dependientes por completo de las restituciones, que en un futuro corren el riesgo de quebrar, por razones presupuestarias). Citaremos a este respecto, unas palabras (en 1985) del Comisario de Relaciones Exteriores (Sr. Willy de Clercq): «La política comercial de la Comunidad debería abandonar su actitud defensiva de limitación de las importaciones y de lucha contra el dumping para volcarse hacia una acción ofensiva centrada en la promoción de las exportaciones europeas» (15). Los problemas aduaneros del comercio agrario se encuentran así ante unas opciones económicas («actitud defensiva», «acción ofensiva») que las autoridades comunitarias parecen tener presentes en su agenda de trabajo.

Por su parte, la Comisión observa que los mecanismos que regulan el comercio exterior agrario de la CEE son mecanismos diseñados para una época distinta de la actual, cuando la Comunidad era importadora, pero no exportadora de alimentos. Así, se dice en el documento citado: «El productor comunitario se ha visto aislado de los movimientos de precios en el mercado mundial que, por consiguiente, no han podido ejercer una influencia en la orientación de sus producciones, aunque se exporte una parte cada vez más elevada de la producción comunitaria».

«Si la Comunidad quiere seguir participando sustancialmente en las exportaciones mundiales de productos agrícolas y alimentarios, la exportación no puede

(15) Véase Comunidad Europea, núm. 219, septiembre-octubre, 1985.

reducirse a la venta de excedentes, sino que ha de ser expresión de una auténtica política de exportación; se impone una revisión de los dispositivos y mecanismos actuales, creados en circunstancias diferentes (cuando la Comunidad era importadora)» (16). Un caso ilustrativo son las exportaciones de carne y productos transformados que la Comunidad podrá hacer cada vez más competitivas en la medida que los productores adquieran los plensos y los demás **Inputs** a precios del mercado mundial. Unos costos más bajos y, por consiguiente, unos precios más concurrenciales para la exportación de estos productos, parecen ir unidos, en la situación actual, a una cierta apertura de las importaciones de **inputs** básicos. Este punto de vista vendría a coincidir con el criterio de gerencia transparente, según el cual, cuando se ayuda a un sector menos competitivo, no se debe trasladar el costo de la ayuda a otro sector más competitivo, sino imputarla directamente a su destinatario real.

#### BIBLIORAFIA:

- CÉPEDE, M.; HOUTART, F.; GROND, L.: «La población mundial y los medios de subsistencia». Ed. Nova Terra, Barcelona, 1967.
- COLSON, F.: «Crisis de la PAC y PAC de la crisis». *Papeles de Economía Española* (ICE, núms. 627-628, nov.-dic. 1985).
- F.O.R.P.P.A.: «El sector de la carne porcina en España y en la C.E.E.», Madrid, junio 1985.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: «Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas», Madrid, 1985.
- MAPA: «Boletín de Información extranjera», mayo-agosto 1984.
- MAPA: «Jornadas de estudio del mercado español de aceites vegetales», Córdoba, 1985.
- SANCHEZ GONZALEZ, I.: «Mercado Común y Aduana Española», Ed. Planeta, Barcelona, 1976.
- STERNITZKE, D. L.: «The Great American Competitive Disadvantage: fact or fiction?», *Journal of International Business Studies*, New Jersey, 1979, vol. X, núm. 2.
- STRASSER, D.: «La Hacienda de Europa», Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1982.

---

(16) Véase Comición (doc. citado), p. 67.



## **SPANISH AGRICULTURE AND THE FUTURE OF THE CAP ABSTRACT**

The purpose of this article is to review the various approaches to reform of the CAP, as expressed in the most recent basic studies, and, in particular, in the Report of the Commission to the Council and Parliament (13 July 1985), bringing them into direct relation with the problems of Spanish agriculture. After recalling the long-standing conflict between free trade and agrarian interventionism, the principal mechanisms of the MCA,s are considered and their effects analysed as regards competitiveness, the efficient allocation of resources and collective welfare in an enlarged Community that can hardly afford an isolationist economic policy at the sectorial level at the present time, given the interrelations between industrial sectors and geographical areas. The conclusions reached are similar to those suggested by the Commission, to the effect that many intervention measures within the MCA,s (conceived over a quarter of a century ago as a dynamic structure, capable of development) no longer meet the present needs of the EEC: flexibility of production targets, low costs of arable and stock farming and industrial inputs, savings on the budget, elimination of wastage of resources, etc. The awaited reform of the CAP will thus represent, in all probability, a contribution by European agriculture, on an equal footing with other sectors, to the reorganization of the economy, exporting efficiency and growth. Neither Spanish farmers nor their Community counterparts will lose in the process. On the contrary, they will be basically strengthened by becoming more dynamic as businesses, gaining markets outside the EEC and benefiting, directly or indirectly, from economic growth as a whole.

## L'AGRICULTURE ESPAGNOLE DEVANT L'AVENIR DU P.A.C. RESUMÉ

Cet article vise à réviser les points de vue sur la réforme de la P.A.C., tels qu'ils apparaissent dans les études de base les plus récentes, et, particulièrement, dans le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement (13 juillet 1985) en les mettant en rapport direct avec l'agriculture espagnole. Après avoir rappelé le conflit historique entre le libre commerce et l'interventionnisme agricole, l'auteur examine les principaux mécanismes des OCM et analyse leurs effets sur la compétitivité, l'efficacité de l'assignation des ressources et le bien-être collectif dans une Communauté élargie qu'une politique économique isolationniste peut difficilement se permettre au niveau sectoriel, étant donné les relations qui existent entre les secteurs industriels et les aires géographiques. On arrive à des conclusions semblables à celles que la Commission a suggérées dans le sens que de nombreuses mesures d'intervention dans les OCM (conçues en un quart de siècle comme une structure dynamique, susceptible d'évolution) ne répondent plus aux besoins actuels de la CEE: souplesse pour les buts de production, bas coûts des **inputs** de l'agriculture, de l'élevage et de l'industrie, économies budgétaires, suppression du gaspillage des ressources, etc. La réforme de la PAC qu'on attend représentera ainsi, probablement, une contribution de l'agriculture européenne, sur un pied d'égalité avec les autres secteurs, à l'assainissement de l'économie, à l'efficacité exportatrice, et à la croissance. Les agriculteurs espagnols, comme leurs confrères communautaires, ne perdront pas à ce processus, mais, au contraire, en sortiront fondamentalement renforcés, en assumant un plus grand dynamisme de leurs exploitations, en gagnant des marchés à l'extérieur de la CEE et en profitant, directement ou indirectement, de la croissance économique dans son ensemble.