

ISSN-0534-5391



LA POLITICA AGRICOLA COMUN, LA REFORMA Y POSIBLES EFECTOS PARA LOS AGRICULTORES DE LA CEE Y DE TERCEROS PAISES

Mabel A. Saiz

PROGRAMA I
ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA

36-008084

IICA
PM-A1/SC
no. 94-22

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
Agosto, 1994.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del IICA.

Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA.

A partir de octubre de 1993, el Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola (CIDIA) y la Dirección para la Coordinación de Asuntos Institucionales (DICAI) se fusionaron en una nueva unidad del IICA, la Dirección de Información, Comunicación, Capacitación y Asuntos Institucionales (DICCAI).

La DICCAI, a través de su Servicio Editorial e Imprenta, es responsable por la revisión estilística, el montaje, fotomecánica e impresión de esta publicación, y el Programa I del IICA: Análisis y Planificación de la Política Agraria, por el levantado de texto y diagramación del documento.

Saiz, Mabel A.

La política agrícola común, la reforma y posibles efectos para los agricultores de la CEE y de terceros países / Mabel A.

Saiz. — San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria, 1994.

28 p. ; 23 cm — (Serie Publicaciones Misceláneas / IICA, ISSN 0534-5391 ; No. A1/SC-94-22)

1. Política agrícola común. 2. CEE. 3. Agricultores. I. IICA. II. Título. III. Serie.

AGRIS
E14

DEWEY
338.18

SERIE PUBLICACIONES
MISCELANEAS

00000806

ISSN-0534-5391
A1/SC-94-22

Agosto, 1994
San José, Costa Rica

CONTENIDO

OBJETIVOS Y PRINCIPIOS	5
Intercambio de Productos Agrícolas entre los Países de la Comunidad y con el Resto del Mundo	6
Política Agrícola Común: ¿Por qué y cómo?	8
El Rol de las Políticas Agrarias Nacionales	9
Lecciones de la Experiencia: La Necesidad de una Reforma	9
Política de precios y mercados	10
Política de las estructuras agrarias	16
LA REFORMA DE LA PAC	17
Primeras Evaluaciones sobre Posibles Efectos de la Reforma .	20
Posibles efectos para los agricultores pequeños y grandes de la Comunidad Económica Europea	23
¿Cuál puede ser el efecto en los países en vías de desarrollo?	24
CONCLUSIONES	25
BIBLIOGRAFIA	27

OBJETIVOS Y PRINCIPIOS

Los objetivos fundamentales de la Política Agrícola Común (PAC) surgen del Tratado de Roma firmado en 1957 que constituyó la Comunidad Económica Europea (CEE). Los principales objetivos de la PAC fueron formulados siguiendo el artículo 39 de dicho Tratado: incrementar la productividad de la agricultura y garantizar en consecuencia un medio de vida igualitario a la población agrícola; estabilizar los mercados y garantizar la seguridad de aprovisionamiento a precios razonables para el consumidor. Los objetivos de la PAC, consecuentemente, se concentran simultáneamente en los intereses de los productores y de los consumidores.

Estos objetivos fueron alcanzados en el período 1958-1968, y fue precisamente en 1962 que se creó el mercado único para los productos de la agricultura. Los principios operativos surgieron de una reunión de ministros de agricultura en la ciudad italiana de Stresa, en 1958; los productos fueron adecuados a una serie de normas comunes de mercado en 1962; los precios comunes fueron aplicados en 1968, lográndose el mercado único. La PAC ha logrado sus objetivos esenciales: es más que autosuficiente en la mayoría de los principales productos. El precio ha sido elevado y a veces excesivo.

La PAC se basó en tres principios fundamentales, estrechamente ligados, a saber:

- La creación y el mantenimiento de un mercado único (un único mercado agrícola en el cual los productos puedan circular libremente).
- El concepto de preferencia comunitaria (preferencia por los productos agrícolas producidos dentro de la Comunidad).
- La solidaridad financiera (financiamiento comunitario de la PAC).

Con el fin de crear un mercado único de los productos agrícolas, se creó de hecho una unificación de los precios. Para evitar que los agricultores de un país se vieran obligados a aceptar reducciones, entre los precios observados en los países para un determinado producto se elige el más alto. Esto tuvo como consecuencia apropiarse de la diferencia entre los precios mundiales y los precios comunitarios, que por otra parte eran ya más altos para la mayor parte de los productos.

Respecto al principio de la preferencia comunitaria, los productos comunitarios debían permanecer "menos caros" que aquellos importados por el mercado europeo. Por ello, las importaciones estaban sujetas a impuestos sobre la circulación de bienes de consumo o a retenciones que garantizaban un precio superior y no competitivo respecto a los productos internos. Al mismo tiempo, un sistema de subvenciones a las exportaciones facilitaba a los productos comunitarios competir en los mercados mundiales.

La solidaridad financiera fue garantizada con el presupuesto de la Comunidad Europea, constituyéndose en el principal instrumento financiero para el funcionamiento y la gestión de la PAC.

Intercambio de Productos Agrícolas entre los Países de la Comunidad y con el Resto del Mundo

El intercambio de productos agro-alimentarios entre los Estados Miembros ha aumentado considerablemente. En 1968 era 4.38 miles de millones de ECUs y actualmente supera los 90 mil millones, o sea, veinte veces superior. Pero también en dicho período la superficie agraria y la población se duplicaron.

No obstante el principio de la preferencia comunitaria, la PAC no ha impedido el crecimiento de las importaciones agrícolas.

De hecho, la Comunidad importa más productos agrícolas que los que exporta, lo que la ha llevado a un déficit comercial con el resto del mundo, que alcanza actualmente los 20 mil millones de ECUs. Los principales productos importados de la Comunidad son jugos de frutas, productos tropicales, y semioleaginosas para la alimentación de los animales. Las exportaciones las constituyen principalmente los cereales, las carnes, la mantequilla y el vino.

Todos los países industrializados practican una política agraria bien estructurada y a menudo compleja, basada en la necesidad de dar a la agricultura la asistencia requerida para garantizar rentas comparables a las de otros sectores económicos. Esta consideración es válida tanto para Estados Unidos como para Canadá, Japón, Suiza y la misma Comunidad Europea. Por el contrario, los países en los cuales el poder

adquisitivo es menos elevado —en particular los países en desarrollo— practican pocas intervenciones en el sector agrícola.

Cuadro 1. Evolución de los intercambios de productos agrícolas entre los países de la Comunidad (en miles de millones de ECUs).

CEE 6	1968	4.384
CEE 9	1973	15.258
	1977	27.828
	1980	36.961
CEE 10	1981	42.294
	1985	66.415
CEE 12	1986	69.185
	1990	89.144
	1991	97.981

Fuente: Comisión de la Comunidad Europea. La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe anual.

Cuadro 2. Intercambio de productos agrícolas entre la CE y terceros países (en miles de millones de ECUs).

	Años	Importaciones	Exportaciones
CEE 6	1968	10.342	3.039
	1972	13.983	4.668
CEE 9	1973	25.371	7.381
	1977	37.685	12.307
	1980	42.496	19.521
CEE 10	1981	44.721	26.055
	1985	60.627	34.505
CEE 12	1986	53.692	39.429
	1990	55.889	35.186

Fuente: Comunidad Europea.

Política Agrícola Común: ¿Por qué y cómo?

¿Europa tiene necesidad de una "política agraria" específica? ¿Los instrumentos normales de la política económica son suficientes para conducir la evolución económica del sector agrícola? Estas preguntas surgen ante la presencia de los excedentes y el costo elevado de las organizaciones de mercado. Pero hay que reconocer que a menudo se olvidan las múltiples funciones que la agricultura ejerce en la sociedad, y teniendo en cuenta las particulares condiciones de este sector, puede ser que dichas funciones no sean ejercidas sin la intervención ordenadora de la autoridad comunitaria.

En el contexto de una sociedad industrial, la agricultura produce a menudo una cuota reducida del producto nacional. La importancia económica de la agricultura disminuye cada vez más, aunque este sector ocupa todavía un puesto importante en algunos Estados Miembros. Si se quiere que la agricultura se desarrolle y cumpla sus funciones en la sociedad, la política agraria debe incentivar los cambios estructurales y permitir a los agricultores beneficiarse del desarrollo en general. La política agraria tiene, en consecuencia, un rol determinante en el contexto de la política económica general y de la política regional.

La ampliación de los mercados, la estabilidad de la oferta, la posibilidad de usufructuar óptimamente las ventajas de la producción regional en un área económicamente grande, fueron factores que incidieron en favor de una política agraria común. Pero con el curso de los años, se evidenció que los problemas de la agricultura europea no podían ser resueltos con la política común de precios y mercados y que era necesario adoptar medidas complementarias. Ya en 1962 se dieron los primeros pasos para la creación de una política de las estructuras agrarias. En ese entonces, la Comunidad se limitaba a coordinar y a financiar las medidas de política estructural adoptadas por los Estados Miembros individualmente. En 1968 se sentaron las bases de una verdadera y propia política de las estructuras agrarias, y en abril de 1972, se realizaron oficialmente las primeras directivas de carácter estructural.

De este modo se crearon los dos pilares de la política agraria que hoy todos conocemos: la política de precios y mercados, que regula los mercados y crea las condiciones económicas para el desarrollo de

la agricultura y la política de las estructuras agrarias que contribuye al proceso de adecuación.

El Rol de las Políticas Agrarias Nacionales

Con el correr de los años, la Comunidad ha asumido las funciones que eran de la competencia de los Estados Miembros. Fue así que la política de precios y de mercados se convirtió en función exclusiva de la Comunidad, para lo que contó con la anuencia de los Estados Miembros. La concertación entre ellos en el proceso de toma de decisiones y en la gestión del mercado, ha hecho que se tomen en cuenta los requerimientos nacionales.

Pero las decisiones comunitarias no contemplan todas las medidas de carácter agrícola; las cuestiones relativas a la tasación fiscal directa o al régimen social del cuadro empresarial y de la mano de obra agrícola, por ejemplo, son todavía de competencia nacional. Lo mismo ocurre con algunas medidas especiales que se han adoptado para enfrentar condiciones particulares de algunas regiones o de Estados Miembros.

Para estas y otras situaciones, las administraciones nacionales disponen de un margen discrecional en el cuadro de aplicación de las directivas comunitarias, que permiten una flexibilidad relativa de adecuación, siempre sujeta a la evaluación de la Comisión, a fin de garantizar la conformidad con los objetivos comunitarios y evitar cualquier distorsión competitiva.

Lecciones de la Experiencia: La Necesidad de una Reforma

La PAC ha sufrido cambios para adecuarse a las nuevas circunstancias, a la evolución de los mercados y de la tecnología. Grandes esfuerzos se han hecho para limitar la sobreproducción, para restringir los gastos y para evitar una caída de la renta de los agricultores. Las primeras medidas de la reforma se han aplicado contra la rigidez funcional del sistema.

Política de precios y mercados

La primera modificación se realizó en 1979 y otras importantes fueron introducidas entre 1984 y 1988. En 1984 se establecieron cuotas a los productos lácteos y en 1988 se introdujo la regulación del presupuesto, fijándose un máximo para el aumento del gasto agrícola equivalente al 75% de la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) de la Comunidad. Por otra parte, se acordó la introducción de límites de garantía para los principales productos comunitarios, a excepción de la leche, que ya había sido fijada en 1984, y del azúcar, para el cual se había aplicado siempre un régimen de cuotas.

Estas cuotas, llamadas estabilizadoras, eran mecanismos tendientes a controlar el gasto comunitario para cada sector productivo y funcionaban de acuerdo con un principio muy simple: si la producción superaba un nivel determinado (la llamada cantidad máxima garantía o CMG) los subsidios a los agricultores eran reducidos automáticamente, no sólo sobre la parte excedentaria sino sobre la producción total.

En el caso de los cereales, la CMG fue fijada en 160 millones de toneladas al año. Si la producción resultaba superior, los precios de la cosecha del año próximo se reducían en un 3%, y así sucesivamente, siendo dichas reducciones de precios acumulativas.

Estos mecanismos fueron eficaces parcialmente. Los problemas en el presupuesto comunitario se debieron principalmente a la acumulación continua de excedentes en los sectores de carnes bovinas y lácteos. En los mercados mundiales de cereales, los precios descendieron por la devaluación del dólar respecto a las monedas comunitarias, que provocó un aumento de los costos debido a las subvenciones a la exportación.

Por otra parte, la Comunidad ha perdido mercados tradicionales de exportación, como la ex-Unión Soviética, debido a sus dificultades económicas internas, y parte del Medio Oriente —como Irak— luego de la Guerra del Golfo. Estos factores contribuyeron a que después de tres años de vigencia, la reforma de 1988 resultara inadecuada.

La cuestión central de la PAC era el sistema de los precios garantizados para una producción ilimitada. Los agricultores obtenían un precio mínimo por sus productos aún si los vendían como

excedentes que eran almacenados en los organismos de intervención de la Comunidad, para ser luego revendidos a precios acordes con el mercado mundial. Este sistema basado en los precios ha contribuido a lograr los objetivos de la Comunidad respecto a la autosuficiencia, que ya se había logrado en 1973. Actualmente, la producción agrícola de la Comunidad está aumentando a una tasa promedio anual del 2%, mientras la demanda es estable o se reduce.

Cuadro 3. Evolución de la autosuficiencia de algunos productos agrícolas (%).

Productos	CEE 6 1973	CEE 9 1973	CEE 10 1985	CEE 12 1990
Cereales	94	91	121	120
Trigo	112	103	132	127
Hortícolas	100	93	101	106
Mantequilla	113	93	133	--
Carnes bovinas	89	100	108	101
Carnes ovinas/caprinas	56	67	76	82
Carnes avícolas	98	103	107	104

Fuente: Comunidad Europea.

A pesar de las sucesivas ampliaciones, la Comunidad ha sido progresivamente excedentaria en lo que respecta a los cereales, carnes bovinas, productos avícolas, lácteos y hortalizas frescas. Contrariamente, es deficitaria en algunos sectores, tales como los de carnes ovinas y caprinas.

En algunos sectores, los avances en el campo de la ciencia y de la tecnología han permitido a los agricultores aumentar la producción, provocando excedentes suplementarios. Las cosechas de cereales se duplicaron en Francia y Holanda entre 1970 y 1990. Durante el mismo período, la producción láctea en estos dos países y la del azúcar en Italia aumentaron el 50%.

Los cambios en los gustos de los consumidores, por ejemplo, la disminución del consumo de carnes rojas o de productos lácteos, han desequilibrado la relación entre oferta y demanda. A su vez, los productos importados, en particular las semioleaginosas y los sucedáneos de los cereales que no estaban enteramente sujetos a impuestos o a retenciones a la importación, tendían a hacer bajar la demanda de los cereales de la Comunidad para la alimentación animal. Dichos productos conquistaban una parte del mercado porque permanecían a bajos precios. Las lagunas de la PAC permitían a tales productos sobrepasar el principio de la preferencia comunitaria.

No obstante los esfuerzos por reducir los costos, las sumas del gasto de la Comunidad destinadas a la agricultura han aumentado constantemente: de 26 000 millones de ECUs en 1988 se elevaron a 36 000 millones en 1992. En términos relativos, la cuota para la agricultura en los gastos del presupuesto descendió del 63% en 1988 al 58% en 1992, pero ello solo es un reflejo del aumento del gasto para otras políticas, en particular para el desarrollo regional y social.

Cuadro 4. Gastos netos del presupuesto de la Comunidad en favor de la política agrícola común.

	1988	1989	1990	1991	1992
Gastos, en miles millones ECUs	25992	24632	26318	32255	36417
En % PIB	0.65	0.56	0.56	0.64	0.68
Gasto por hab. CE en ECUs	80.10	75.60	80.40	93.50	105.00
En % del presupuesto total de CE	63.20	60.20	59.30	58.10	58.20

Fuente: Informes financieros de la Comunidad Europea. Varios años.

Los gastos han sido destinados, principalmente, al almacenaje de los excedentes y al pago de subsidios, a fin de venderlos en el mercado mundial. Excepto un aumento en 1989, los precios pagados a los agricultores han permanecido estacionarios desde 1985. Con la

introducción de límites de garantía para un cierto número de productos, los márgenes de sobrevivencia para muchos agricultores y empresas agrícolas se fueron reduciendo.

En un lapso de treinta años, el número de agricultores de los Estados Miembros fundadores de la Comunidad se redujo un 50%, habiendo sido más o menos sensibles en los otros Estados Miembros de la Comunidad.

Cuadro 5. Evolución del número total de agricultores (en miles).

Países	1960	1975	1990
Alemania ¹	2216	1234	1081
Bélgica	367	140	119
Dinamarca	-	177	147
Grecia	-	-	889
España	-	-	1496
Francia	3426	1950	1394
Irlanda	-	325	173
Italia	4007	2826	1913
Luxemburgo	22	12	6
Países Bajos	363	254	289
Portugal	-	-	840
Reino Unido	-	626	577
CEE 6	10402	6414	4802
CEE 9	-	7542	5699
CEE 12	-	-	8923

¹ No comprende los Länder alemanes.

Fuente: Comunidad Europea. EUROSTAT.

Por su parte, el número de empresas agrícolas ha disminuido en todos los países de la Comunidad, con la excepción de Italia, país en el cual la disminución en el período 1970-1987 ha sido leve, y ha aumentado si se analiza la tendencia en el período 1980-1987. Dicho fenómeno es fácilmente observable en los seis Estados Miembros

fundadores, gracias a la armonización de los datos estadísticos. En algunos de ellos han desaparecido la mitad de las empresas agrícolas. Esta evolución es menos sensible en los países del Mediterráneo.

En 1991 la PAC no estaba más en condiciones de poder dar el apoyo necesario a los agricultores, particularmente a los pequeños y a aquellos de las regiones menos favorecidas de la Comunidad. Había una excesiva dispersión de recursos.

Cuadro 6. Evolución del número de empresas agrícolas (en miles).

Países	1970	1980	1987
Alemania ¹	1075	850	705
Bélgica	184	115	93
Dinamarca	-	123	87
Grecia	-	-	953
España	-	-	1792
Francia	1588	1255	982
Irlanda	-	224	217
Italia	2850	2634	2784
Luxemburgo	8	5	4
Países Bajos	185	194	132
Portugal	-	-	635
Reino Unido	-	269	260
CEE 6	5888	5007	4700
CEE 9	-	5623	5264
CEE 12	-	-	8644

¹ No comprende los Länder alemanes.

Fuente: Comunidad Europea. EUROSTAT.

La PAC estaba entrando en crisis: los agricultores hacían sacrificios, pero los consumidores y los contribuyentes en general no obtenían ninguna ventaja de sus esfuerzos. Por su parte, la PAC había evolucionado de manera que más del 80% del gasto comunitario iba a parar a solo el 20% de los agricultores comunitarios.

Se trataba en general de empresas agrícolas grandes y eficientes. Las empresas de gestión familiar usufructuaban de manera muy modesta el apoyo de la PAC, dado que no estaban en condiciones de modernizarse, utilizando para ello las nuevas tecnologías y los más modernos métodos de producción intensiva. Fue así que los agricultores fueron abandonando las tierras, porque no podían ganarse más la vida de ese modo.

Cuadro 7. Evolución de los precios de los productos agrícolas, precios a la producción y al consumo (índices 100 = 1985 para el conjunto de la Comunidad).

Años	Índice precio al consumidor general	Índice precio al consumidor de alimentos	Índice precio agrícola a la producción
1980	65.3	63.9	70.9
1981	73.3	71.6	79.0
1982	81.1	80.2	88.0
1983	88.0	86.8	93.7
1984	94.3	94.3	98.4
1985	100.0	100.0	100.0
1986	103.5	104.4	101.7
1987	106.9	107.3	101.5
1988	110.7	110.2	103.9
1989	116.4	116.5	113.1
1990	123.0	123.4	114.8
1991	129.1	130.4	117.9

Fuente: Comunidad Europea.

Por su parte, los precios para los detallistas y para los consumidores continuaron creciendo. El índice de los precios agrícolas subió 17.9% entre 1985 y 1991. En el mismo período, los precios al consumidor aumentaron el 30.4%.

La participación en el mercado de las importaciones a bajo precio de alimentos para animales ha continuado creciendo, en detrimento de los cereales producidos en la Comunidad. Los excedentes estructurales permanecieron inamovibles. En algunos lugares el suelo había sido

hiperusufructuado con el empleo en gran escala de fertilizantes y pesticidas, mientras en zonas agrícolas más marginales el éxodo rural se aceleraba.

Era necesaria una reforma, y esta surgió con el llamado *non paper* de Mac Sharry, que se convirtió en propuesta de la Comisión en mayo de 1991 (COM (91) 100 def.; 258 def.; 338; 339; 379; 409; 415). Los tres principios fundamentales permanecieron en esta: mercado único, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.

Política de las estructuras agrarias

Un sector en el cual la PAC dio óptimos resultados fue la contribución al desarrollo rural, para ayudar al sector agrícola a modernizarse y reestructurarse. El primer programa del Fondo Europeo Agrícola de Orientación y de Garantía (FEAOG) data de 1972.

A partir de 1988 la Comunidad ha movilizado la sección "orientación" del FEAOG conjuntamente con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDR) y el Fondo Social Europeo (FSE) para crear un instrumento común al servicio del desarrollo rural. El objetivo perseguido era diversificar la actividad económica de las áreas rurales y desarrollar su infraestructura para robustecer el sector agrícola. Entre otros, participa en el financiamiento de proyectos dirigidos a:

- Reducir la sobreproducción
- Mejorar la elaboración y la comercialización de los productos agrícolas y de los productos de la silvicultura
- Promover el uso no agrícola del terreno
- Proteger el ambiente e incentivar la reforestación

En 1991 la Comunidad ha puesto en marcha una nueva iniciativa denominada *Leader* dirigida específicamente a las comunidades rurales. Se trata de un proyecto de auto-asistencia para regiones periféricas o comunidades rurales de 5000 a 100 000 habitantes. *Leader* financia proyectos formulados por asociaciones locales y otros grupos, con la intención de diversificar la base económica de las áreas rurales, promover la asistencia técnica y asegurar la opinión y la colaboración de expertos para programas de reconversión.

LA REFORMA DE LA PAC

En 1992 la PAC ha registrado un cambio fundamental con una reforma sustancial de la mayor parte de las organizaciones comunes de mercado, que ha llevado a la adopción de importantes medidas. La característica principal de la reforma es el paso de una política de apoyo mediante precios a una basada principalmente en ayudas directas a los productores, que tiene en cuenta también la creciente preocupación en materia de protección del ambiente y del desarrollo socioeconómico de las regiones rurales.

La reforma de la PAC persigue los siguientes objetivos:

- a. Mejorar el equilibrio de los mercados agrícolas mediante un control más eficaz de la producción y una acción más dinámica de la demanda.
- b. Capacidad competitiva creciente de la agricultura europea, sea en el mercado interno como en el internacional, mediante la reducción sustancial de los precios, que tienda a estimular empleos en el interior de la Comunidad y a facilitar la colocación de excedentes en el mercado mundial.
- c. Métodos de producción extensiva para contribuir a proteger el ambiente y a reducir los excedentes agrícolas.
- d. Una cierta redistribución del apoyo financiero en favor de los agricultores más necesitados, incitándolos a permanecer en el campo.
- e. Mantener en actividad a un número suficientemente elevado de agricultores, ya sea a través del empleo flexible de los factores de producción, específicamente de la superficie, para promover la racionalización de las estructuras de producción.

La Comunidad Europea adapta, de este modo, su política agraria en función de las nuevas exigencias, proceso que había comenzado en la mitad de los años ochentas. Para ayudar a los agricultores a adecuarse a las nuevas disposiciones, la reforma será progresiva, en un período de tres años, a partir de 1993. Esta prevé, entre otras cosas, una serie de compensaciones a favor de los productores por la pérdida de renta,

debido a la disminución de los precios de apoyo y otras medidas de control de la producción que surgen de dicha reforma.

Teniendo en cuenta la multiplicidad de los objetivos de la reforma, las medidas se diversifican para aumentar la eficacia y garantizar la coherencia general. Dichas medidas implican:

- Una reducción sustancial de los precios de los cereales para compensar la pérdida de la capacidad competitiva de este producto en la alimentación animal, respecto a los otros productos competitivos: la reducción de los precios de aproximadamente el 30% respecto a los niveles actuales, debería conducir a una reducción de los costos de producción. Esta reducción debería acercarse a los precios corrientes en el mercado mundial, dada la fijación de un precio mínimo a las importaciones para los cereales, con el fin de mantener un margen (aproximadamente el 40%) de preferencia comunitaria. La reducción de los precios de los cereales llevará consecuentemente a reducir los precios de las carnes bovinas en un 15% y de la mantequilla en un 5%.
- Medidas más eficaces de gestión de la oferta, como instrumentos fundamentales para garantizar un mejor equilibrio de los mercados agrícolas: una cuota acordada de terreno cultivable será retirada cada año de la producción de cereales con base en la demanda de mercado prevista. En el primer año tal porcentaje equivaldrá a 15%. Este pedido de retiro no se aplicará a los cultivadores de cereales más pequeños de la Comunidad, o sea, aquellos que poseen aproximadamente menos de 20 hectáreas, calculado según la media comunitaria. El terreno retirado podrá ser usado para usos no alimentarios, como es la producción de cereales para biocarburantes.
- Establecer un sistema de pagos compensatorios permanentes para neutralizar el impacto negativo sobre las rentas debido a la caída de los precios de los cereales, semioleaginosas y carnes bovinas. Para promover métodos de producción más extensiva, los pagos compensatorios no tendrán en cuenta el nivel de producción efectiva, o para la cría de animales, se conceden con la condición de que sea respetado un cierto número de cabezas por hectárea de superficie forrajera disponible. Pero la reducción del 15% de los terrenos cultivables con cereales, semioleaginosas y productos

proteicos es un presupuesto indispensable para obtener la compensación. Los subsidios a la renta serán calculados con base en la productividad media de cada región agrícola. Sobre la misma base serán también pagadas compensaciones para los terrenos retirados de la producción. Las empresas más pequeñas podrán obtener la compensación plena sin tener que retirar de la producción ningún terreno.

- Poner en marcha un ambicioso programa de acción agroambiental que incluye en particular un régimen de ayuda destinada a promover métodos de producción menos contaminantes y a respetar el ambiente, así como un régimen de ayuda tendiente a garantizar la conservación de los recursos naturales.
- Poner en marcha un nuevo régimen de incentivos financieros para los agricultores que aceptan realizar forestación en toda o parte de sus tierras. Esta nueva posibilidad debería contribuir a favorecer una mejor gestión del espacio y a realizar una política de reasentamiento rural.
- Un nuevo régimen de prepensionamiento sobre una base voluntaria. El incentivo es considerado como una medida de adaptación de las estructuras de producción, dado que las tierras dejadas pero disponibles, favorecerán una ampliación de las empresas que continúan la actividad y el mejoramiento, en consecuencia, de su situación económica o de nuevos empleos de la superficie, conforme a las exigencias de gestión y de conservación del ambiente.

El proyecto, que será gradualmente introducido en el curso de los próximos tres años, fue aprobado por los ministros de agricultura de la Comunidad en junio de 1992. El proceso de reforma había comenzado en enero de 1991, con la difusión del llamado "non paper" ¹, un documento anónimo de reflexión sobre la PAC, no oficial, dado que aún no había sido adoptado por la Comisión.

¹ Dicho documento fue atribuido al comisario responsable de la agricultura Ray Mac Sharry, a cuyo nombre, desde ese momento, se asoció el paquete de la reforma de la PAC.

Primeras Evaluaciones sobre Posibles Efectos de la Reforma

Se calcula que el costo de la PAC será menor con la reforma (no debería superar los 39.2 miles de millones de ECUs) que sin ella (incidiría en el presupuesto comunitario en 1977 en 42 mil millones de ECUs).

La mayor parte de esta suma será destinada a las ayudas directas a los agricultores, un porcentaje menor al almacenamiento de excedentes y a las subvenciones a las exportaciones en los mercados mundiales. Se pretende que con una PAC menos onerosa los agricultores de la Comunidad sean más competitivos en los mercados internos e internacionales (De Filippis 1993).

Aún en el caso de los cereales que han perdido recientemente cuota de mercado al ritmo de dos millones de toneladas al año, la situación está destinada a cambiar. La reducción de los precios de los cereales de aproximadamente el 29% podrá llevar a los productores comunitarios a reconquistar unos 10 millones de toneladas de alimentos balanceados en el mercado comunitario.

La reforma transformará la modalidad de aplicación de los regímenes de ayuda. Por primera vez están previstos niveles de compensación diferenciada en las diferentes regiones de la Comunidad, fijados sobre la base de estadísticas de producción y de productividad. La suma de la compensación correspondiente no dependerá exclusivamente del precio y de la cantidad producida.

En lo que respecta a los cereales, la compensación dependerá del número de hectáreas cultivadas y de su ubicación, mientras que las ayudas a los productores de carne bovina serán determinadas en función de la dimensión de los rebaños y de los métodos productivos adoptados.

En el régimen precedente, el mecanismo de precios sostén no establecía límites en relación con la cantidad producida, y en el caso del congelamiento de los precios, los agricultores podían mejorar su situación, incrementando la producción total, vía una mayor productividad. Con base en el nuevo sistema, por el contrario, recibirán la compensación total sin tener que incrementar la producción.

Con la nueva estrategia, las entradas de los agricultores provendrán en su mayor parte del mercado, mientras los subsidios a las rentas tendrán una función suplementaria. La experiencia en otros sectores, en los cuales las ayudas directas son ya una norma, demuestra que los agricultores mantendrán el propio dinamismo sin presentar ninguno de los caracteres de quienes dependen para la propia sobrevivencia de la asistencia pública.

Considerando el sector de las áreas cultivadas, importante en la reforma, y razonando según una hipótesis simplista que precio indicativo, precio de intervención y precio de mercado coincidan, es fácil demostrar que una reducción del precio de sostén, asociada a una compensación por hectárea calculada sobre la base de la productividad histórica, debería llevar a un aumento de los beneficios de los agricultores.

En la Figura 1, sea O la curva de oferta para cereales en un breve período, en una región dada para cada hectárea de tierra cultivada. En esta situación, dada la cantidad de tierra cultivada (una hectárea), la pendiente de la función de oferta reflejará la tendencia de la función de los costos marginales debido al empleo de factores de producción variables (trabajo, combustibles, insumos, etc).

En esta situación, sin reforma, sí:

P_m : precio mundial

P_s : precio asegurado a los agricultores europeos con la PAC.

La producción por hectárea se dará al nivel Q_s mayor a la cantidad mundial Q_m , que se daría en una situación de libre mercado.

Esto ocurrirá dado el supuesto de que la función de la oferta tenga una pendiente positiva y no sea infinitamente rígida, es decir, en la hipótesis que los agricultores consideren conveniente responder a un precio menor, realizando una producción extensiva por hectáreas (y viceversa) y/o sustituyendo la producción interesada con otros cultivos.

Si a esta situación le aplicamos la reforma:

P_s se reducirá a P_c y los agricultores serán compensados con pagos compensatorios por hectáreas, acordes con la productividad

promedio histórica (igual a Q_s). Este monto es igual al área del rectángulo P_sACP_c .

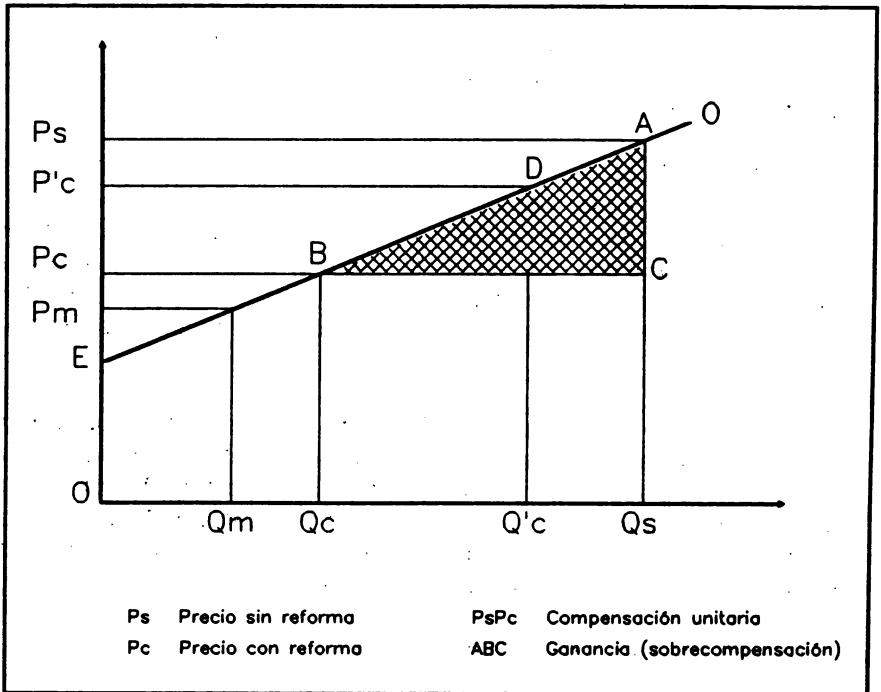


Fig 1. Efectos de los beneficios de los agricultores debidos a la compensación por hectárea cultivada.

Dado que el precio de sostén asegurado a los agricultores ha disminuido al nivel P_c , su respuesta será moverse a lo largo de la curva hasta el punto B, reduciendo la producción por hectárea de Q_s a Q_c —y consecuentemente los costos variables.

De lo anterior se deduce que antes de la reforma el ingreso total de los agricultores era el rectángulo P_sAQ_sO y los costos eran EAQ_sO , en consecuencia el excedente era igual a P_sAE .

Después de la reforma, el ingreso total de los agricultores es igual al rectángulo P_cBQ_cO (cantidad producida al nuevo precio, ambos

menores) más los pagos compensatorios equivalentes al área $PsACPc$, dada la vieja producción por hectárea y la diferencia entre el antiguo precio sostén y el nuevo. Los costos se redujeron a $EBQcO$, y consecuentemente la ganancia (el surplus) de los productores resultará mayor, habiendo crecido en un monto equivalente al triángulo ABC .

Posibles efectos para los agricultores pequeños y grandes de la Comunidad Económica Europea

Vale la pena preguntarse qué pasará con los pequeños agricultores y con los grandes productores.

En el primer caso, si:

Ps es el nivel de precio mínimo garantizado que se tiene en la situación inicial —precio de intervención que por simplicidad suponemos igual al de mercado— Pc es el nivel de precios con la reforma, puede ser que el precio de mercado no caiga al nivel Pc , pero a un nivel un poco más alto, por ejemplo Pc . En este caso, la reducción de la producción será un poco menor (descenderá de Qs a Qc , el pago por hectárea será más que compensatorio de la reducción de precio efectiva y el aumento de los beneficios resultará mayor que en los casos anteriores: es decir, será igual al triángulo ABC más el trapecio $PcDBPc$.

En el caso de los grandes productores, cuya producción (o la correspondiente superficie sobre la base de la productividad regional), supere el máximo de 92 toneladas, además de los pagos compensatorios, tienen la obligación de dejar sin cultivar el 15% de la superficie cultivada.

En este caso, en cada hectárea sin cultivar respecto a la situación inicial el agricultor pierde todo el triángulo $PsAE$ (es decir, el beneficio sin la reforma), mientras gana la compensación equivalente al rectángulo $PsACPc$. Su pérdida es, en consecuencia, la diferencia entre los triángulos $EBPc$ y el ABC . Esta pérdida la tiene solo en el 15% del total de hectáreas, mientras en el restante 85% logra un beneficio o ganancia equivalente a ABC . Gráficamente, ello implica que, en su conjunto, los grandes productores sufrirían una pérdida con la aplicación de la reforma sólo en el caso en que el 15% del triángulo $EBPc$ resultase mayor que el ABC .

¿Cuál puede ser el efecto en los países en vías de desarrollo?

En estos países las perspectivas de la agricultura y la alimentación están condicionadas al desarrollo agrícola europeo y a sus políticas, especialmente si se trata de productos competitivos. No hay duda de que las políticas europeas afecten adversamente las exportaciones actuales o potenciales de cereales (trigo), no sólo restringiendo el acceso a sus propios mercados sino que además tengan efectos en sus exportaciones a través del impacto en los precios del mercado mundial, así como a través de la competencia directa por la proporción del mercado (Tetamanti 1992).

En el caso del trigo hay un solo país en vías de desarrollo exportador (Argentina, 5.4 en 1989/91) y unos pocos exportadores netos de otros cereales. Todos los otros países en vías de desarrollo son importadores netos y pocos de ellos casi autosuficientes. Los efectos en estos países pueden considerarse beneficiosos para los consumidores, porque las políticas europeas han mantenido los precios mundiales más bajos que lo que se hubiera dado en otras circunstancias; pero se puede decir que precios mundiales más bajos representaron un desincentivo para los productores de trigo y de los sustitutos del trigo para consumo de los países en vías de desarrollo. Si esto fuera cierto: a) podría afectar adversamente la nutrición de la población rural pobre limitando su empleo y las posibilidades de generación de ingresos, y b) podría ser indicativo de la respuesta de los países en vías de desarrollo a la política que intenta reconciliar los objetivos de asegurar bajos precios a los consumidores y precios altos a los productores (Alexandratos y otros 1993).

En la práctica la situación es aún más compleja, debido a que hay gran incertidumbre respecto a la durabilidad de precios bajos cuando estos son inducidos por subsidios, que cuando resultan de una reducción de los costos de producción, en el sentido de que estas políticas pueden ser modificadas. Además, cuando los precios de mercado mundiales más bajos resultan de una reducción en los costos debido al progreso tecnológico en los países exportadores, su valor en los países importadores se refleja porque marca la existencia de dicha tecnología y representa incentivos para adoptarla en los países importadores. Pero este no es el caso cuando la caída en los precios es inducida por subsidios en los precios del mercado mundial. En estas circunstancias, los precios de mercado mundiales más bajos causados

por políticas de sostén y de protección confieren beneficios a los importadores netos, pero también les aumentan el riesgo en sus políticas de seguridad alimentaria. Esto último también puede ser incrementado por la mayor inestabilidad de precios en el mercado mundial generada por tales políticas, lo cual significa que para los países en vías de desarrollo, que son importadores dependientes, el objetivo de seguridad alimentaria llega a ser aún más riesgoso.

Estos riesgos más altos han sido de alguna manera compensados por las políticas de sostén y proteccionistas que los generaron en una primera fase. Esto es, el sector público en los países industriales ha logrado almacenar *stocks* que son mucho más altos que los que el sector privado hubiese podido almacenar en ausencia de dichas políticas. Estos *stocks* han sido usados para maniobrar ante amplios movimientos de precios en el mercado mundial, así como para dar ayuda alimentaria en casos de emergencia. Un efecto similar podría obtenerse al dejar tierras sin cultivar. Pero el hecho de que haya ahora cuatro áreas importantes exportadoras de trigo en el mundo (Estados Unidos, Australia, la Comunidad Europea y Argentina), en lugar de tres, llevará a mejorar la disponibilidad en los mercados mundiales (Alexandratos y otros 1993).

CONCLUSIONES

- La reforma de la PAC está lejos de resolver todos los problemas agrícolas de la Comunidad Europea. Sus mecanismos serán operativos con el correr de los años, muchos de ellos complicados y algunos ni siquiera han sido experimentados. La eficacia de otros, como la reducción del 29% en los precios de los cereales, puede depender de la evolución de los precios mundiales, sobre los cuales la Comunidad ejerce un control limitado.
- La PAC está llena de contradicciones. Por una parte, da impulso a la tecnología y a la ingeniería genética para incrementar la producción de leche y desarrollar variedades de cereales más productivas, y por otra parte, la Comunidad busca reglamentar y limitar el derecho a producir.

- Si la Comunidad persigue la eficiencia de un sector agrícola que produzca bienes de consumo en una economía moderna, se deben aceptar las leyes de mercado y sobre todo las de la competencia.
- La reforma debería permitir estabilizar la producción a un nivel más acorde con el consumo de la Comunidad, limitando en el futuro la expansión productiva, pero sin reducir en modo sustancial los actuales niveles de producción. Al mismo tiempo, es deseable que los agricultores, para beneficio de la sociedad, intervengan en la salvaguardia y en la gestión de las áreas rurales, lo cual generará nuevos costos.
- Con la reforma, la nueva PAC sobrevivirá no obstante sus contradicciones. La importancia de la tecnología será siempre mayor con la introducción de métodos productivos siempre más complejos. Pero la tecnología no debe ser solamente un instrumento de productividad o una garantía de uniformidad: deberá ponerse al servicio de métodos de producción extensiva.
- No obstante la reforma, continuará el proceso de concentración agrícola en las áreas más favorecidas de la Comunidad. El total de la superficie cultivada tenderá a decrecer, a pesar de los esfuerzos por promover las prácticas culturales extensivas y la cría de animales a campo abierto.
- El terreno retirado de la producción no será abandonado. La reforma de la PAC promueve la reforestación, la creación de parques, reservas naturales y otros. La esperada estabilidad de la producción no implica que los agricultores no puedan ganar más diversificando su producción e introduciendo productos con mayor valor agregado.
- En los próximos años es muy probable que el número de agricultores comunitarios disminuya aún más. La situación actual de algunos países, en los cuales la agricultura contribuye al PIB en una proporción superior al promedio, también cambiará. No hay dudas de que modificaciones importantes se producirán, pero es difícil prever la dimensión de dicha tendencia. Es también difícil establecer de qué modo los agricultores responderán a la demanda de una sociedad posindustrial, que trascenderá el rol tradicional de productores de alimentos. Un mayor énfasis en proteger el

ambiente y realizar actividades tendientes a una mayor tutela de la naturaleza serán sin lugar a dudas tareas del futuro.

BIBLIOGRAFIA

ALEXANDRATOS, A., DE BAEN. 1993. Agriculture in Europe and in the developing countries: Interactions mainly trough trade. Paper for the VII European Congress of Agricultural Economists, Stresa (Italy).

COMMISSIONE CEE. 1993. Política agraria comune: proposte della Commissione, Com (83), 501 def., Bruxelles.

_____. 1985a. Prospettive per la polftica agraria comune, Com (85) 333 def., Bruxelles.

_____. 1985b. Un futuro per l'agricoltura europea. Orientamento della Commissione in base alle consultazioni effettuate nel quadro del "Libro verde", Com (85) 750 def.

_____. 1988a. Verso l'equilibrio dei mercati agricoli. Europa verde, N°1.

_____. 1988b. Il futuro del mondo rurale, Com (88) 501 def.

_____. 1990. L'agricoltura nella riforma dei fondi strutturali. Europa verde, N°5.

_____. 1991a. Evoluzione e futuro della PAC. Documento di riflessione della Commissione, Com (91) 100.

_____. 1991b. Evoluzione e futuro della PAC - Proposte della Commissione, Com (91), 258, Europa Verde, N°2.

_____. 1991c. La Riforma della PAC. Testi normativi, Com (91), 379.

_____. 1992. La situazione dell'agricoltura nella Comunità. Relazione 1992.

COMMISSIONE CEE. 1993. Il nostro futuro agricolo, Bruxelles-Luxemburgo.

DE FILIPPIS, Zezza. 1993. La PAC prima e dopo la riforma Mac Sharry. Roma, INEA.

FANFANI, R. 1992. La politica agricola comunitaria negli anni novanta. Ciclostilato, Bologna.

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONOMICOS. 1988. La coordinación de las políticas económicas nacionales, N°.3.

TETAMANTI, L. 1992. EC trade and its effects on agricultural exporting countries. The case of Argentina. In Weidmann, K. (ed), EC Agricultural Policy and Development Cooperation, Nomos, Baden.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE, ECONOMIC RESEARCH DIVISION. 1992. EC 1992: Implications for World Food and Agricultural Trade. David R. Kelch editor.

**Esta edición se terminó de imprimir
en la Sede Central del IICA
en Coronado, San José, Costa Rica,
en el mes de agosto de 1994,
con un tiraje de 300 ejemplares.**

