

¡QUE VIENE LA CEE!

POLITICA AGRARIA COMUNITARIA DE PRECIOS Y MERCADOS

Su impacto regional

Tomás García Azcárate*

LA POLITICA AGRARIA COMUNITARIA DE PRECIO Y MERCADOS

La P.A.C. moviliza en torno al 70 por ciento del presupuesto comunitario (Cuadro n.º 1). Sin entrar, en este artículo, en la polémica presupuestaria que se desarrolla en la CEE (véase García Azcárate 1984), conviene señalar con fuerza que, al margen de las buenas intenciones explicitadas en numerosos documentos de la Comisión, la política de estructuras comunitaria sólo moviliza el 4 por ciento de los recursos dedicados por la CEE a la agricultura (Cuadro n.º 2). Esta realidad justifica que nuestro interés se haya centrado en la sección "garantía" del FEOGA, con el fin de poder — a continuación — aislar mejor sus consecuencias regionales.

El cuadro n.º 3 indica la evolución de los gastos del FEOGA-garantía en los principales productos objetos de intervención. Puede observarse el peso preponderante que tienen las medidas de apoyo a los mercados de leche y productos lácteos, cereales, azúcar y carne de vacuno, todos ellos productos más característicos de la agricultura del Norte. Evidentemente estas diferencias de trato entre productos tiene una base objetiva. El alto contenido en agua de muchas frutas y hortalizas — que explican su carácter perecedero — y la ausencia de un mercado mundial con características definidas, son argumentos de peso e importantes. Pero también existen razones de tipo político e histórico. Tradicionalmente, tanto en Francia como en Alemania, los productores cerealistas y remolacheros, sobre todo, pero también los lácteos, han tenido un importante peso polí-

*Doctor Ingeniero Agrónomo. Dpto. de Comercialización y Divulgación Agraria. ETSI Agrónomos. Madrid.

CUADRO N.º 1
ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO: GASTO EN
LAS DIFERENTES POLITICAS 1984-1985-1986
(Millones de ECUs)

	1984		1985		1986 CRE-10		1986 CRE-12	
	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%
FEOGA-garantía	18.333	67'3	19.955	70'2	20.442	64'2	20.982	63'3
FEOGA-orientación(1)	675	2'4	688	2'4	829	2'6	865	2'6
Pesca	112	0'4	112	0'4	137	0'4	236	0'7
Política regional	1.413	5'2	1.610	5'7	2.343	7'4	2.600	7'8
Política social	1.220	4'5	1.410	5'0	2.240	7'0	2.399	7'2
Política energética	115	0'4	87	0'3	-50	0'2	50	0'2
Investigación y desarrollo	515	1'9	561	2'0	656	2'1	656	2'0
Cooperación y al desarrollo de terceros países	897	3'3	1.043	3'7	693	2'2	693	2'1
TOTAL	27.249	100	28.433	100	31.838	100	33.123(2)	100

(1) Incluyendo actuaciones específicas agrarias.

(2) Para hacer comparable estos presupuestos, no se ha incluido como gastos en la columna 1986-CEE 12 las devoluciones al Reino de España y la República de Portugal que ascienden, conjuntamente, a 1.788 millones de ECUs.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Eurostat.

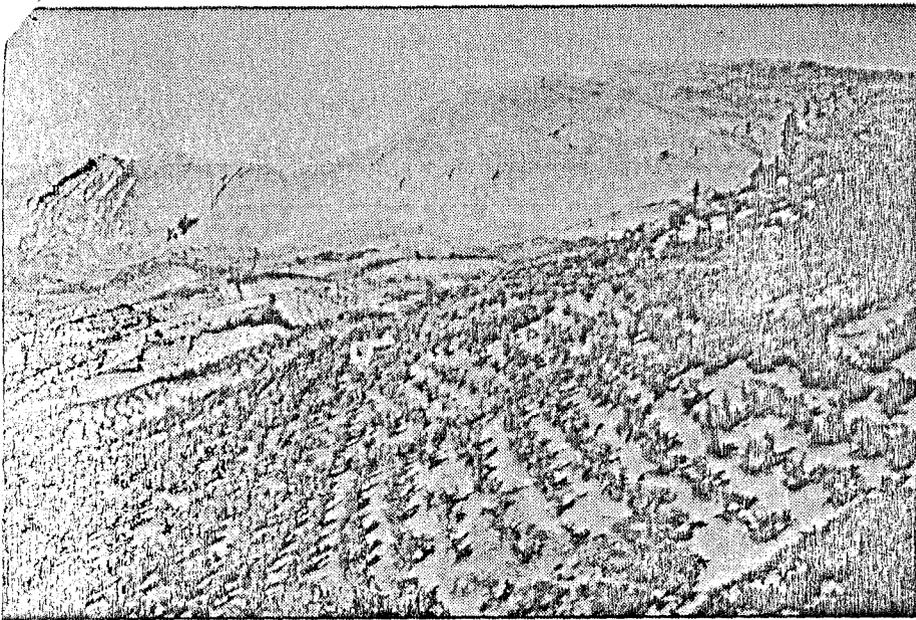
CUADRO N.º 2
IMPORTANCIA RELATIVA DE LA POLITICA DE ESTRUCTURAS
EN EL PRESUPUESTO COMUNITARIO
(Millones de UCEs/ECUs)

	74/75/76	77/78/79	80/81/82	83	84	85	86 (1)
FEOGA-garantía (1)	177	341	641	699	675	688	865
FEOGA-orientación(2)	4.421	8.648	11.567	15.956	18.333	19.955	20.982
2/(1)	100	4'0	3'9	5'5	4'4	3'7	3'5

(1) CEE-12.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Favorece a la Europa del Norte
y a la Agricultura desarrollada



CUADRO N.º 3

ESTRUCTURA DE LA SECCION "GARANTIA" DEL FEOGA
(Evolución de los gastos del Feoga-Garantía por sectores)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985*
Cereales.....	14'8	17'2	14'7	15'3	10'5	14'8
Leche y productos lácteos.....	42'0	30'0	26'8	27'6	31'6	28'5
Materias grasas.....	6'1	9'2	9'8	10'9	18'9	11'2
Azúcar.....	5'1	6'9	10'0	8'3	8'7	7'7
Carne de vacuno.....	12'0	12'9	9'3	10'9	11'2	11'5
Carne de ovino.....	0'5	1'7	2'0	1'9	2'8	2'2
Carne de cerdo.....	1'0	1'4	0'9	0'9	1'1	1'0
Huevos y pollos.....	0'8	0'8	0'8	0'8	0'7	0'7
Hortalizas y frutas.....	6'1	5'8	7'4	7'5	7'3	6'5
Vino.....	2'6	4'1	4'6	4'1	6'0	3'6
Alfalfa.....	2'7	3'2	5'0	4'2	4'3	4'3

Estimación.

JENTE: Elaboración propia, a partir de Eurostat.

o, siempre en buenas relaciones con el poder gobernante, un elevado grado de organización y un destacado protagonismo en el seno de las Organizaciones Profesionales Agrarias (O.P.As), con un rol en la organización de mercados sostenibles antes de la construcción europea.

La P.A.C., surgida de la realidad de las políticas agrarias nacionales, incorporó también este protagonismo histórico y la protección diferencial.

Los efectos del presente artículo podrían ser diferenciar dos grandes tipos de políticas, con una amplia gama de posibilidades. Por un lado, las llamadas organizaciones comunes "duras", que aseguran (dentro de unos límites) al productor la adquisición de los excedentes por los mismos medios de intervención y, por otro lado, las organizaciones comunes de tipo "blandas", que dejan un amplio margen de maniobra a las fuerzas del mercado.

En 1979, la Dirección General de Política Regional de la Comisión decidió emprender un estudio, cuyo informe final fue publicado en 1981, sobre las consecuencias regionales de la Política Agraria Común (CCE-1981), encargándolo a un grupo de expertos coordinados por P. Henry (Francia) y compuesto por J. Gad (Dinamarca), M. Cuddy (Irlanda), M. de Benedictis y otros (Italia), J. de Weer e I. Everts (Holanda), J. Marsh y P. Maclaron (Reino Unido) y U. Koester e M. Kirschke (Alemania). Por su seriedad y actualidad es uno de estos informes indispensables para quienes quieren profundizar este problema. Elaboraron una tipología diferenciada de las O.C.M. a fin de poder llegar a definir un índice de apoyo de mercado para cada una de ellas. Tuvieron en cuenta los seis siguientes factores:

- Automaticidad y generalización de las intervenciones de apoyo a los mercados.
- Niveles de los precios de intervención

con respecto a los precios objetivos fijados por el Consejo.

- Carácter limitado o ilimitado de la garantía de precios.
- Naturaleza del producto objeto de intervención: producto agrario o producto transformado.
- Protección efectiva de los productores europeos frente a terceros países: derechos reguladores variables, restituciones, precios de referencia, precios exclusiva, tarifa aduanera.
- Niveles de los precios europeos con respecto a los precios de los productos importados por la Comunidad.

El cuadro n.º 4 resume, esquematizándolas, las estimaciones cualitativas realizadas por los expertos contratados por la Comisión que calcularon, a continuación, unos indicadores de sostenimiento de rentas agrarias para cada grupo. Estos coeficientes corrigen la participación de cada producto en la producción final agraria local, provincial, regional, nacional o comunitaria, según el nivel al cual se quiere desarrollar el estudio.

EL IMPACTO REGIONAL DE LA POLÍTICA DE PRECIOS

El indicador global de apoyo a las rentas agrarias fue de 46,45 en 1975. Un cálculo (cuadro n.º 5) más reciente, con datos de 1982, nos indica que en ese año el indicador había subido hasta 49,13, en el caso de una Comunidad con 9 Estados miembros, o 48,21 en el caso de incluir también a Grecia.

El mapa n.º 1, adjunto, representa gráficamente los indicadores regionales de sostenimiento de rentas agrarias, para los años 1976/77, referidos a la media comunitaria.

Las regiones con índices más altos, más protegidas, están especializadas en producciones cerealistas (región parisina), lácteas (Sur de Inglaterra e Irlanda, Franche-Comté) o cereales-leche (regiones alemanas o el Friuli italiano). La protección brindada al trigo duro y al aceite de oliva, aumenta el grado de apoyo a algunas regiones italianas como Basilicata, Puglia, Emilia-Romagna o Umbria.

Las regiones con menores índices de protección son aquellas especializadas en productos agrícolas, como las frutas y hortalizas o el vino. Conviene en este caso diferenciar entre las regiones holandesas y belgas — con producciones intensivas que generan elevadas remuneraciones para los agricultores — y las regiones mediterráneas del sur europeo, francés, italiano o griego.

Conviene terminar este apartado, indicando el nivel comparativo de apoyo que existiría en nuestro país si fuera de aplicación inmediata la regulación comunitaria de mercados. Porfirio Sánchez (1983)

¡QUE VIENE LA CEE!

CUADRO N.º 4
TIPOLOGIA DE LAS O.C.M.¹ EN FUNCION DE SU EFICIENCIA GLOBAL PARA SOSTENER LAS RENTAS AGRARIAS

Grupos	Productos	Eficiencia de los mecanismos de las O.C.M.		Indicador del nivel de precios europeos respecto al mundial	Coeficiente
		Para sostener el precio interior	Para asegurar una protección del exter.		
I	Cereales y aceite de oliva	Muy grande	Muy grande	Muy alto	1
II	Azúcar	grande	Muy grande	Muy alto	0,875
III	Leche	grande	Muy grande	Muy alto	0,750
IV	Oleaginosas, tabaco	grande	poca o nula	poco alto	0,625
V	Carne de vacuno	media	media	alta	0,500
VI	Cerdos y aves	baja	alta	poco alto	0,375
VII	Vino común	bastante baja	alta	idéntico o un poco más bajo	0,250
VIII	Frutas y hortalizas con OCM	Muy baja	baja	idéntico o un poco más bajo	0,125
IX	Otros productos sin O.C.M.	inexistente	baja	n.d.	0

(1) Organizaciones comunes de mercado

FUENTE: C.C.E. (1981).

realizó un cálculo comparativo de los sistemas de regulación de productos agrarios en España y la CEE, llegando a la conclusión de que la participación de los productos regulados en la P.F.A. en España era del 58,76%, mientras que la media comunitaria es 90,78% (ver cuadro n.º 6). Nosotros, en un intento de afinar más el análisis, hemos actualizado el estudio comunitario ya citado, para el año 1981, incorporando también a nuestro país. Los resultados son esclarecedores (ver cuadro n.º 5). Si tomamos como nivel 100, la media ponderada de apoyo de las O.C.M. (Organización común de Mercado) por Estados miembros, nuestra agricultura, con un 72%, sería la menos sostenida de todas las europeas, lejos incluso de la italiana y la griega, las dos restantes agriculturas mediterráneas de la actual Comunidad. De todas formas, un estudio mucho más completo de este aspecto puede verse en García Azcárate (1984).

LA DISTRIBUCION ESPACIAL DEL GASTO AGRICOLA

Una primera aproximación puede reali-

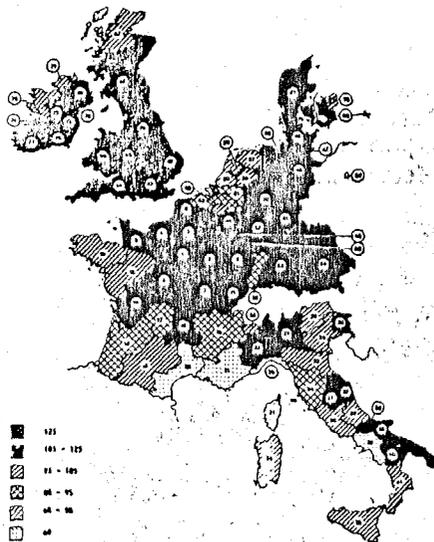
CUADRO N.º 5
INDICADOR DE APOYO EN LA P.A.C. POR ESTADO, 1982

	Indicador	Tanto por cien
CEE - 10	48,21	100,0
GRECIA	42,89	89,0
CEE - 9	49,13	102,0
R.F. ALEMANA	51,95	108,0
FRANCIA	52,50	109,0
ITALIA	41,80	87,0
HOLANDA	42,49	88,0
BELGICA	45,89	95,0
LUXEMBURGO	56,78	118,0
REINO UNIDO	53,10	110,0
IRLANDA	56,00	116,0
DINAMARCA	54,53	113,0
ESPAÑA	34,7 (38,6)	72,0 (80)

FUENTE: Elaboración propia.



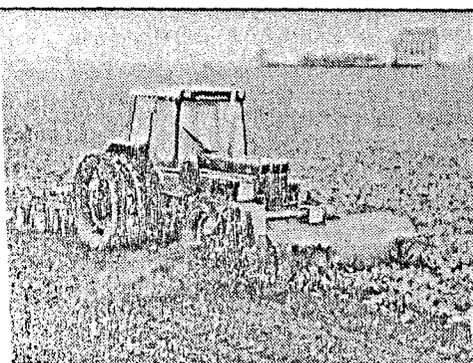
MAPA N.º 1
Indicadores regionales de sostenimiento de rentas agrarias. 1976/1977
(Media de la Comunidad = 100)



Fuente: C.E.E. (1981).

zarse a nivel nacional. Los cuadros 7 y 8 representan respectivamente los gastos del "FEOGA-garantía", en relación con el número de explotaciones agrarias en 1980 y el mismo índice referido a los gastos del "FEOGA-orientación". Lógicamente el desequilibrio entre los presupuestos de ambas secciones aparece reflejado de nuevo.

En cuanto a los gastos en política de precios y mercados, vemos que el norte de Europa, los Países Bajos de forma destacada, pero también Dinamarca y Bélgica, aparecen como los Estados más favorecidos. Francia, Luxemburgo, la República Federal Alemana e Irlanda componen un grupo intermedio e Italia se señala por su reducida cifra de gasto por explotación. Esta distribución del gasto no se ve corregida, ni siquiera matizada, por el escaso presupuesto de la política socioestructural. Italia, de nuevo, apareció en 1980 como el Estado que, por explotación, menos ayudas recibía, unos 74 ECU, mientras que, en el polo opuesto, el Reino Unido percibía más del quintuple. Los



CUADRO N.º 6
COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE REGULACION DE PRODUCTOS AGRARIOS EN ESPAÑA Y LA C.E.E.

PRODUCTOS Y/O GRUPOS DE PRODUCTOS	ESPAÑA		C.E.E. - 10	
	Regulación	Participación en la Producción Final Agropecuaria (%), Media trienio 1979-81	Regulación	Participación en la Producción Final Agropecuaria (%), Media trienio 1979-81
Cereales				
Trigo duro	x)		x)	6,85
Trigo blando	x)	4,70	x)	
Arroz cáscara	x	0,67	x	0,26
Cebada	x	2,43	x	3,12
Avena	x	0,14	—	—
Centeno	x	0,14	x	0,24
Maíz	x	1,05	x	1,75
Sorgo	x	0,14	—	—
Leguminosas-grano				
De alimentación humana	—	—	x)	0,21
Leguminosas-pienso	x	0,04	x)	
Cultivos industriales herbáceos				
Remolacha azucarera	x	2,01	x	2,78
Caña de azúcar	x	0,08	—	—
Algodón bruto	x	0,98	x	0,22 (1)
Tabaco	x	0,45	x	0,57
Lúpulo	x	0,06	x	0,13
Soja	x	0,02	x	
Girasol	x	0,99	x	0,61 (2)
Cártamo	x	0,02	x	
Colza	x	—	x	
Achicoria verde (raíz)	x	0,01	—	—
Aceite de oliva	x	4,19	x	1,27
Vino	x	5,79	x	5,17
Carnes				
Vacuno	x	7,62	x	14,96
Porcino	x	8,73	x	11,75
Aves	x	5,91	x	4,27
Ovino y caprino	—	—	x	1,83
Leche de vaca	x	8,43	x	19,12
Huevos	x	4,18	x	3,42
Gusanos de seda	—	—	x	—
Frutas y hortalizas	—	—	x	12,25
Otros productos agrícolas y ganaderos	—	—	—	—
TOTAL PRODUCTOS REGULADOS		68,76		90,78

Observaciones

- x Productos con mercado regulado. (1) Plantas textiles
- Producto sin regulación de mercado. (2) Plantas oleaginosas herbáceas.
- * Cuantificación inferior a 0,01.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos contenidos en: «Comptes Economiques. Agriculture, Sylviculture». EUROSTAT 1983. «Cuentas del Sector Agrario». Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

CUADRO N.º 7
GASTOS DEL FEOGA, SECCION GARANTIA, EN RELACION CON EL NUMERO DE EXPLOTACIONES AGRARIAS

Reparto según Estados (1980) (en millones de ECUs)	Nº de explotaciones agrícolas		d = $\frac{a}{b}$ (en ECUs)
	a	b	
R.F. Alemania	2.452'9	797.400	3.076
Francia	2.829'7	1.135.000	2.493
Italia	1.828'0	2.100.000 (2)	870
Holanda	1.543'3	129.000	11.963
Bélgica	571'1	91.200	6.262
Luxemburgo	11'6	4.700	2.468
Reino Unido	885'2	249.000	3.555
Irlanda	564'6	220.000 (2)	2.566
Dinamarca	615'8	116.000	5.309
Grecia	— (1)	720.000 (2)	—

(1) En 1980, Grecia no estaba aún incorporada a la Comunidad.
 (2) Estimación a partir de las últimas cifras conocidas.
 Fuente: Eurostat.

¿QUE VIENE LA CEE?

CUADRO N.º 8

GASTOS DEL FEOGA, SECCION ORIENTACION, EN RELACION CON EL NUMERO DE EXPLOTACIONES AGRARIAS

Reparto según Estados (1980) (en millones de ECUs)	Nº de explotaciones agrícolas		$d = \frac{a}{b}$
	a	b	c (en ECUs)
R.F. Alemana	93'3	797.400	117'0
Francia	143'9	1.135.000	126'8
Italia	155'4	2.100.000 (2)	74'0
Holanda	19'8	129.000	153'5
Bélgica	13'2	91.200	144'7
Luxemburgo	0'6	4.700	127'7
Reino Unido	96'4	249.000	387'1
Irlanda	48'5	220.000 (2)	220'5
Dinamarca	20'7	116.000	178'4
Grecia	- (1)	720.000 (2)	-

(1) En 1980, Grecia no estaba aún incorporada a la Comunidad.
(2) Estimación a partir de las últimas cifra conocidas.
Fuente: Eurostat.

restantes Estados se movían en niveles intermedios.

Para descender al nivel regional, dentro de cada Estado miembro, tenemos que recurrir otra vez al estudio encargado por la Comisión, que incluye una distribución regional del presupuesto del FEOGA-garantía. Este sólo representa la parte visible de la ayuda comunitaria a los productos, cuando se hace necesaria la intervención o se debe fomentar la exportación. Existe, en efecto, una parte invisible de esta ayuda comunitaria: la transferencia de rentas desde el consumidor hacia el productor mediante unos precios superiores al precio de equilibrio del mercado en ausencia de la P.A.C. (Barceló Vila, 1983).

En función de las catorce principales partidas presupuestarias por productos, el grupo de expertos distribuyó este gasto por regiones en relación al valor añadido bruto de cada producción, del número de hectáreas y de las unidades de trabajo regional. Incluimos aquí las dos primeras representaciones gráficas (mapa n.º 2 y 3).

Estas nos indican de nuevo, por un lado el mayor apoyo que reciben los agricultores del norte de Europa por las regulaciones de los mercados de la leche y los productos lácteos, de los cereales, de la carne de vacuno y del azúcar, así como también las diferentes estructuras productivas existentes en dichas produccio-

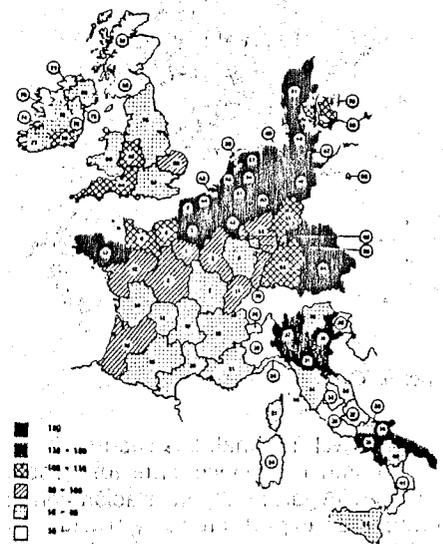
nes. En efecto, el carácter extensivo, la pequeña productividad por hectárea de las regiones irlandesas, del sur de Inglaterra y de la Normandía francesa, contrastan con el carácter intensivo de la producción holandesa o belga. En todo caso, podemos concluir de nuevo que, tal y como funcionan actualmente las organizaciones comunes de mercado, como norma general, el gasto agrícola regional de la Comunidad aumenta con el nivel de desarrollo de la agricultura, su grado de intensificación y las rentas agrarias.

BIBLIOGRAFIA

- BARCELÓ VILA, L.V. (1983): Coste social y efectos redistributivos de la protección económica de la agricultura. *Papeles de Economía* n.º XVI.
- C.C.E. (1981): *Etudes des effets régionaux de la P.A.C. Serie Politique Régionale*, n.º XXI.
- C.C.E. (1985): *La situation de l'agriculture dans la Communauté. Rapport 1984*. Bruxelles.
- COLINO SUEIRAS, J. (1983): Análisis sectorial y espacial del gasto del FEOGA. *Investigaciones Económicas* n.º XXII.
- GARCIA AZCARATE, T. (1984): La polémica presupuestaria en las Comunidades Europeas: una visión desde España. *Información Comercial Española* n.º 606.
- GARCIA AZCARATE, T. (1984): Consecuencias sobre las distintas agriculturas

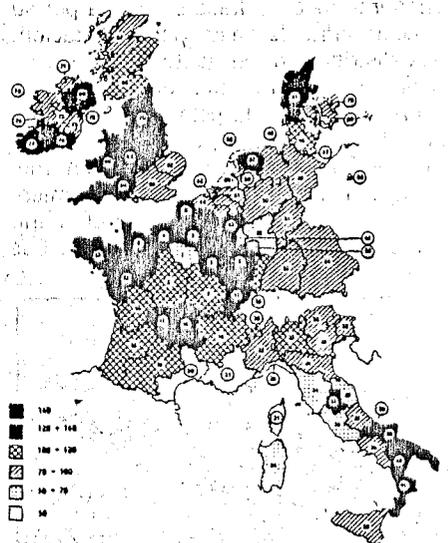
regionales de la sustitución del apoyo de la política agraria española por la política agraria comunitaria. *Agricultura y Sociedad* n.º XXX.
- SANCHEZ, Porfirio (1983): Integración de España a la CEE. *Papeles de Economía*, n.º XVI.

MAPA N.º 2
Gasto del «FEOGA-garantía» regionalizado por hectárea (Media C.E.E. = 100)



Fuente: C.E.E. (1981).

MAPA N.º 3
Gasto del «FEOGA» regionalizado en función de valor añadido bruto agrario regional



Fuente: C.E.E. (1981).