

# PALAU 14

REVISTA  
VALENCIANA  
DE HACIENDA  
PUBLICA

REDACCION GENERAL  
C/GENERALITAT VALENCIANA  
10001 BURJASSOT (VA)

MAYO/AGOSTO 91

## 14.

### ESTUDIOS

---

El quinquenio 1986-90 de los Fondos Estructurales Comunitarios / *A. Cabrera Santamaría*  
Población, trabajo y territorio en la Europa del año 2000 / *José A. Herce*

Hacia una nueva legitimidad para la política agraria común / *Tomás García Azcárate*

España, Europa y las nuevas tecnologías  
*Francisco Caballero Sanz*

La España Comunitaria y la cooperación al desarrollo / *Francesc Granell*

Integración y cooperación regionales entre países en vías de desarrollo / *Fco. Bataller*

Obstáculos a la independencia del futuro Banco Central Europeo / *Pinuccia Contino*

Unión económica y monetaria: Estado de las negociaciones / *Horst Reichenbach*

### COLABORACIONES

---

La coexistencia de fiscalización previa plena y limitada / *Ramón Brull Mandingorra*

El nuevo impuesto sobre el Patrimonio  
*Purificación Peris García*

*Reflexiones metodológicas en torno a la macroeconomía aplicada* / *V. Esteve y C. Tamarit*

### JURISPRUDENCIA

---

La participación de grupos sociales en la elaboración de normas / *Arturo Zabala*

### LEGISLACION

---

### BIBLIOGRAFIA

---

# Hacia una nueva legitimidad para la política agraria común

Tomás García Azcárate (\*)

## SUMARIO

---

- |   |   |
|---|---|
| I. La legitimidad pasada.                           | 1.6 Un presupuesto política y socialmente aceptable.  |
| 1.1 Incremento de la productividad.                 | II. Las anteriores propuestas de reforma.   |
| 1.2 Garantizar un nivel de vida equitativo.         | III. La nueva legitimidad.  |
| 1.3 Estabilizar los mercados.                       | IV. Tres elementos polémicos: la modulación, la "cross compliance" y el coste presupuestario. |
| 1.4 Garantizar la seguridad del autoabastecimiento. | Bibliografía  |
| 1.5 Asegurar al consumidor precios razonables.      |   |
- 

(\*) Administrador de la Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General de Agricultura, División de Análisis y Planificación General.

Las opiniones expresadas son estrictamente personales y no comprometen a la institución a la cual pertenece el autor.

A principios del año 1991, la Comisión Europea presentó al Consejo un informe sobre la evolución y el porvenir de la política agraria común (CCE 1991). Su primer propósito era abrir un amplio debate al respecto entre las fuerzas económicas, sociales y políticas de la Comunidad, y debe constatar que este objetivo ha sido cumplido con creces.

No pretendemos en este artículo abordar y analizar en detalle el significado preciso de las reflexiones de la Comisión Europea, explícitas o subyacentes en esta comunicación u otros documentos con mayor o menor carácter oficial. Ante una reforma *que pretende ser profunda* de la política agraria, una reflexión sobre la legitimidad pasada y actual de la política vigente y sobre la legitimidad necesaria para una nueva política agraria es oportuna. Cabría incluso plantearse si todavía existe legitimidad para una política agraria específica, con un elevado grado de autonomía en el marco más general de la política económica.

## I. La legitimidad pasada

---

La gran mayoría de los analistas de la política agraria común (P.A.C.) fundamentan principalmente su legitimidad en el artículo 39 del Tratado de Roma. Sus objetivos explícitos eran, en síntesis:

- a) Incrementar la productividad en la agricultura, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agraria, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- b) Garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agraria;
- c) Estabilizar los mercados;
- d) Garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

A estos 5 objetivos explícitos se ha añadido en la práctica estos últimos años un sexto que podríamos esquematizar de la manera siguiente:

- f) Mantener el presupuesto agrario comunitario en el marco de la política y socialmente aceptable.

Para hacer un balance responsable y ponderado deben tenerse en cuenta todos y cada uno de estos objetivos, explícitos o implícitos.

### 1.1. Incremento de la productividad

Las décadas de los 60, 70 y 80 han estado marcadas por un desarrollo importante de la productividad en el sector agrario. Los rendimientos medios comunitarios se han duplicado o incluso triplicado (cuadro n.º 1), a pesar de que los datos medios enmascaran la situación de las explotaciones más competitivas con rendimientos que a veces duplican a los rendimientos medios.

Otro indicador de la productividad es el número de activos agrarios. En 1950 en la Europa de los 6, estos ascendían a 18,3 millones y en 1989 sólo quedan 4,7 millones de activos. En la Europa de los Doce en este último año el número de activos agrarios era de 9 millones. El gráfico 1 recoge Estado miembro por Estado miembro la evolución del número de explotaciones agrarias de 1980 a 1987.

Donato Fernández Navarrete (1979) insiste con razón sobre la necesaria diferenciación entre impacto de la política agraria común y el impacto inducido del desarrollo económico que había caminado en este sentido (como aconteció en España) aún sin la P.A.C. Pero todos los observadores coinciden en señalar que dicha política —y en particular, la posibilidad característica de ciertas organizaciones comunes de mercado de vender los productos sin límite alguno a la intervención—, ha potenciado la movilización del potencial productivo generado por la investigación tecnológica y la mejora genética, varietal o en las técnicas de gestión de la explotación.

## 1.2 Garantizar un nivel de vida equitativo

Este es uno de los objetivos menos claros de la P.A.C. La Directiva 72/159/C.E.E., definió por "paridad" de rentas que "la renta que perciben los agricultores (generada en una explotación viable) habrá de ser comparable a los salarios medios que perciban los trabajadores no agrarios de su región". Este nivel de rentas debe ser alcanzado —en lo fundamental— mediante la venta de sus producciones, *lo que incorpora un innegable objetivo social a la política de precios.*

El Eurostat —Oficina Estadística de las Comunidades Europeas— publicó en 1989 un estudio realizado por Berkeley Hill sobre los ingresos globales de las familias de agricultores en Dinamarca, República Federal Alemana, Países Bajos y Dinamarca. En estos datos se incluyen tanto las rentas obtenidas en la explotación como las generadas en otras actividades distintas de la explotación.

A pesar de los problemas metodológicos inherentes a una comparación de estas características, que se reflejan en el carácter dispar de las informaciones disponibles en unos Estados miembros y en otros (cuadros 2, 3 y 4), puede concluirse que a mediados de los ochenta, no existían en Alemania, Francia o los Países Bajos diferencias profundas entre renta familiar media de los agricultores y de los restantes estratos de la sociedad. Esta constatación, sorprendente a primera vista, se debe a la importancia que en la renta familiar de los productores agrarios de dichos Estados miembros tienen las rentas provenientes de subvenciones públicas (22 % de la renta disponible en Francia en 1983; 17,4 % en Alemania en 1984) y de otras actividades económicas.

En lo referente específicamente a la actividad agraria, objeto central de la política que analizamos, Donges y Juergen (1985) señalaron que "las rentas

agrarias sólo han crecido durante los 25 últimos años a un ritmo inferior al registrado en los sectores industrial y de servicio en cada uno de los Estados miembros". Desde entonces (ver gráfico II) y a pesar de la disminución de la población activa agraria, el valor añadido neto por persona ocupada en el sector agrario ha experimentado una notable estabilidad.

En este caso también, los datos medios enmascaran una realidad sumamente diversa en el seno del propio sector agrario. Al ser la política de precios el componente esencial de la P.A.C., el apoyo público a la agricultura se realiza esencialmente mediante una subvención por kilo producido y se concentra por lo tanto en los agricultores más productivos, que deberían ser los más competitivos y por ende los que menos apoyo público deberían necesitar.

### 1.3. Estabilizar los mercados

La estabilidad no es la característica principal de los mercados comunitarios de los productos que disfrutaban de mayor grado de apoyo público en el mercado de la P.A.C. A finales de abril de 1991, las existencias en intervención de algunos productos son las siguientes:

- Cereales: 20 millones de toneladas
- Mantequilla: 344.000 toneladas
- Leche en polvo: 382.000 toneladas
- Carne de vacuno: 780.000 toneladas

El final del año 1990 y el año 1991 han sido marcados por una profunda crisis en el mercado de la carne de vacuno y de los productos lácteos; la campaña 91/92 puede estar caracterizada además por un grave problema en la comercialización de los cereales que pudiera desembocar en la imposibilidad física de asegurar el respecto a la obligación de compra por intervención, al no existir suficiente capacidad de almacenamiento disponible. Ya en la campaña 90/91, parte del cereal adquirido por la intervención en Alemania ha tenido que ser transportado y almacenado en Bélgica... o en Grecia.

### 1.4. Garantizar la seguridad del autoabastecimiento

Contrariamente a lo que numerosos analistas creen, la Comunidad tuvo una balanza comercial agraria negativa en 21,5 millones de Ecus en 1989 (cuadro 5), a pesar de sus excedentes puntuales de cereales o productos lácteos. Una parte de dicho déficit es generada por la importación de frutas tropicales o caucho natural crudo, pero otra parte más importante aún es debida al déficit comunitario en maderas y productos forestales y en alimentos para el ganado.

La alimentación del consumidor europeo, rica en proteínas, es netamente dependiente de unos productos importados, semillas y tortas oleaginosas en un

...er lugar, pero también mandioca, gluten de maíz y otros productos sustitutos de los cereales.

En término medio, el consumo de cereales en la alimentación del ganado comunitario disminuye de 2 millones de toneladas cada año. Era de 91 millones de toneladas en la campaña de comercialización 1984/1985, debería ser de 83 millones de toneladas en 1991/1992, teniéndose en cuenta en esta última cifra un consumo adicional de los 5 nuevos Landers de la República Federal de Alemania. Este es, sin duda, uno de los *problemas centrales* al cual toda propuesta seria y responsable de reforma de la P.A.C., tiene que aportar respuesta.

## 5. Asegurar al consumidor precios razonables

El concepto "razonable" de un precio pagado por el consumidor por un producto alimenticio en el cual la componente "materia prima" tiene un peso creciente es otro concepto cuanto menos ambiguo. Sin embargo, la O.C.D.E. (véase Cahill C. y Legg W.- 1989, por ejemplo) ha desarrollado un potente instrumento de medición del apoyo público a la agricultura, brindado directamente por el presupuesto o por el consumidor de una manera indirecta mediante unos precios interiores superiores a los que existirían en ausencia de protección a la agricultura. En base a los datos del trienio 1979-1981 la O.C.D.E. (véase Martin et al-1989) ha calculado el impacto sobre los precios comunitarios al consumo, ligado a la supresión total de la ayuda a la agricultura en una *carga del 1,2 %*. La carga que representa para el consumidor la política agraria común no parece alejarse mucho de lo que podría ser considerado como "razonable".

Esta mínima influencia de la P.A.C. sobre los consumidores no parece ser asumida por las organizaciones europeas de consumidores que siguen considerando esta política como una "pesada carga" (véase NCC-1991).

## 6. Un presupuesto política y socialmente aceptable

El presupuesto agrario viene a representar entre el 60 y el 70 por ciento del conjunto del presupuesto comunitario, un 63 % en 1991 por ejemplo (véase gráfico III). Aunque dicho presupuesto sólo represente menos del 1,5 % del Producto Interior Bruto comunitario, el volumen de recursos absorbido por la P.A.C. ha provocado fuertes tensiones entre los Estados miembros. Para introducir un elemento de raciocinio en dicha evolución, la Autoridad Presupuestaria (compartida por el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo) ha introducido en 1988 una línea directiva ("guideline") calculada en base al gasto agrario realizado en 1988 y aumentado cada año en un 74 % del crecimiento esperado del Producto Interior Bruto (gráfico IV).

El cuadro 6 recoge la evolución de la sección Garantía del FEOGA (que representa el 96 % del gasto total agrario de la Comunidad) de 1985 a 1991. El gráfico V explicita desde 1980 la evolución del presupuesto del FEOGA, de la producción agraria y de la renta agraria en la Comunidad. Algunas conclusiones pueden ser extraídas de estas informaciones.

Entre 1980 y 1989, la renta agraria en términos reales ha disminuido en aproximativamente un 2 % mientras que el presupuesto aumentaba un 30 por ciento. Son necesarios desembolsos de dinero crecientes por el erario público para conseguir cada vez menores impactos en las rentas agrarias, en término medio.

El creciente desembolso presupuestario contribuye a poner sobre el tapete el problema de la *equidad distributiva* de la P.A.C. Si unos agentes económicos obtienen excelentes resultados de explotación en base a su presencia y actividad en el mercado, nadie puede seriamente alarmarse.

Los posibles "excesos" de renta deberían ser "corregidos" por vía fiscal, en el contexto de la política fiscal de cada gobierno nacional al no tener la Comunidad competencias en fiscalidad directa.

Sin embargo, ésta no es la realidad de la economía agraria comunitaria. La aplicación continuada durante 35 años de una política productivista ha llevado a la aparición de excedentes estructurales y al crecimiento del presupuesto del FEOGA, en su sección garantía.

Las negociaciones internacionales en el seno del GATT deben concluir con una *"reducción sustancial y progresiva del apoyo al sector agrario"*. La distribución de dicha reducción entre las distintas categorías de agricultores y las distintas producciones, requiere una decisión política que no puede no tener en cuenta el problema de la equidad distributiva antes mencionado.

Actualmente, el 20 % de los productores agrarios concentran el 80 % del apoyo comunitario a la agricultura.

## II. Las anteriores propuestas de reforma

---

Hemos desarrollado con cierta extensión el balance de la actual política agraria común porque únicamente tras dicho análisis pueden plantearse soluciones que sean a la vez globales, coherentes entre los distintos subsectores que componen la economía agraria comunitaria y con vocación de continuidad.

Gran parte de este diagnóstico no es nuevo. Se encuentra en las propuestas de reforma de la P.A.C., presentadas por la Comisión Europea en 1980, 1985 y 1988 por sólo poner 3 ejemplos entre los más significativos. A niveles de las propuestas prácticas de cambio, numerosas iniciativas han sido adoptadas por el Consejo entre las que podrían destacar la instauración de cuotas lácteas en 1984 o los estabilizadores presupuestarios aprobados por la Cumbre de Jefes

de Estado y de Gobierno de febrero de 1988. (Véase Leon et Mahe-1990, Delache y Deroin-Thevenin-1989, por ejemplo).

El ejemplo de las cuotas lecheras es particularmente clarificador de la situación en la que nos encontramos (gráfico VI):

— A pesar de las cuotas lácteas, las entregas de leche siguen superando al consumo.

— Las existencias a la intervención de mantequilla y leche en polvo desnatada han vuelto a reaparecer y siguen creciendo (véase punto 1.3 y gráfico VII).

— El consumo sigue estando subvencionado por el FEOGA: 1 millón de toneladas de mantequilla y 19 millones de toneladas de leche en polvo desnatada en 1989.

— El coste presupuestario de la gestión del mercado (véase cuadro 6) roza los 6.000 millones de Ecus agrícolas, unos 900.000 millones de pesetas, convirtiendo este sector en la primera fuente de gasto comunitario.

— La implantación de cuotas lácteas ha provocado la sustitución de praderas permanentes por cultivos herbáceos, agravando la situación excedentaria en el mercado de cereales.

— Los ganaderos de vacuno de leche han diversificado su estructura productiva hacia el vacuno de carne y el ovino contribuyendo a crear o agravar los desequilibrios de estos mercados.

#### Otras circunstancias.

Estas reformas han evitado o aplazado la aparición de problemas aún mayores. Pero el principio de la última década del milenio ha estado marcado por nuevos acontecimientos con fuerte incidencia sobre la realidad agrícola. Entre ellos cabría destacar:

— *Las negociaciones GATT ya mencionadas*, que deben concluir con una profunda revisión de las medidas de política agraria que tengan incidencia sobre el comercio internacional.

— *La creciente toma de conciencia medioambiental.*

La opinión pública de nuestras sociedades desarrolladas está cada vez más sensibilizada a la conflictiva relación entre el hombre y el medio ambiente, a las consecuencias ecológicas de unos métodos de producción intensivos (contaminación por nitratos de las capas freáticas, eliminación de residuos en explotaciones ganaderas intensivas,...) y a las características del producto final (residuos tóxicos, productos ecológicos...).

La responsabilidad del productor agrario en la conservación del medio ambiente, las consecuencias ecológicas de las distintas políticas económicas en general y de la política agraria en particular, están en el centro del debate.

— *La reunificación alemana.*

La recuperación de su libertad por los ciudadanos de 5 landers alemanes ha sido considerado por todos los observadores responsables como uno de los

hitos del año 1990. Al margen del coste presupuestario de dicha integración, asumido plenamente por los Estados miembros, está el coste *presupuestario de extender* a 5 landers alemanes más, *las irracionalidades de nuestra política agraria*. En estos 5 landers se encuentran algunas de las mejores tierras de cultivo de toda la República Federal.

– *Las nuevas democracias europeas.*

El maremoto libertario también alcanzó los antiguos países de economía centralizada de Europa del Este y a la propia Unión Soviética. A los errores pasados, a los inevitables errores presentes de unas jóvenes democracias deben unirse una crisis económica profunda, una crisis energética, el auge de la intolerancia y los nacionalismos, las lógicas resistencias de unas sociedades a unas transformaciones considerables...

Los españoles quizás seamos quienes mejor dentro de la Comunidad podamos comprender la importancia de una solidaridad económica para con estas jóvenes democracias. La consolidación de un espacio europeo común y democrático requiere la superación de esta crisis económica.

La superación de dicha crisis económica pasa, entre otros, por la búsqueda de complementariedades entre los actuales Estados miembros de la Comunidad y estos países, por la apertura progresiva de nuestros mercados, lo que afecta también a los productos agrarios.

– *La crisis en la Unión Soviética*, que ha pasado de ser un gran comprador en el mercado mundial con una elevada solvencia, a un comprador puntual y siempre condicionado a la obtención de los correspondientes créditos.

– El "*Panel Sola*": El contencioso U.S.A.-C.E.E. en el seno del G.A.T.T. sobre la política comunitaria de semillas oleaginosas, concluyó con la necesidad de modificar la legislación comunitaria para no proteger completamente al productor de los movimientos de precios en el mercado mundial.

### III. La nueva legitimidad

---

Hasta ahora, la política agraria ha gozado de un elevado grado de autonomía como política económica sectorial. Esta autonomía se ha fundamentado en las especificidades de la actividad agraria (véase Benelbas-1982 y Boussart-1987), y en particular en:

- El carácter estratégico de la producción agraria.
- La duración prolongada del ciclo productivo.
- La sensibilidad del proceso productivo a variables imprevisibles por el productor: climatología, ataque de plagas...
- El mayor periodo de maduración de las inversiones.
- La existencia de numerosos productores, gran número de consumidores y unas canales de comercialización que sufren un proceso de concentración elevado y creciente.

- La rigidez de la demanda de productos agrarios.
- La importancia de un factor productivo fijo como es el factor tierra.
- La estacionalidad de numerosas producciones, mientras que el consumo suele tener mayor estabilidad a lo largo del año.
- La importancia de las actividades de vigilancia y transporte.
- La necesidad de alternativas de cultivo variadas y complementarias.

La cuestión del grado de autonomía de la política agraria es uno de los elementos de fondo del debate. Hasta ahora, el sujeto principal de la política agraria ha sido el productor agrario, pero podemos concluir que la *legitimidad pasada es una legitimidad perdida*. En el futuro la definición de una *nueva legitimidad* tendrá seguramente que sustentarse en una base más amplia.

Elementos importantes de la anterior legitimidad persistirán en las próximas décadas. Aunque el autoabastecimiento se haya vuelto en la actualidad una necesidad menos apremiante que en el pasado, un cierto nivel de autoabastecimiento persistirá sin duda entre los objetivos a perseguir junto con, entre otros, la estabilidad de los mercados.

Otros elementos "antiguos" deben sufrir una profunda transformación. El consumidor no debe únicamente tener asegurado suministros a precios razonables, debe poder beneficiarse de *producciones de calidad*, con una oferta *variada y en la que puede plenamente confiar* (Ott et al. 1990). El problema de la calidad estuvo en el centro de los debates habidos en el Club de Bruselas el 26 de abril de 1991 sobre la reforma de la P.A.C.

El "empleo óptimo de los factores de producción" debe significar también unos *modos de producción más respetuosos con el entorno*, que tengan más en cuenta el coste social que pueden generar unos métodos de producción intensivos cuando se sitúan significativamente al margen de los equilibrios biológicos naturales (Kamenetzky y Maybury-1989, Roelants du Vivier-1987).

Vereijher y Viaux (1990) consideran que la contaminación ambiental debida a un uso creciente de pesticidas y abonos es uno de los mayores problemas de la agricultura intensiva. La opción a favor de la intensificación se justifica aún menos hoy que ayer, en un contexto de excedentes productivos en Europa para dichas producciones.

Como demuestran trabajos realizados por el ministerio de agricultura de los Países Bajos (Vereijher y Viaux-1990), el I.N.R.A. francés en colaboración con los institutos técnicos de los cereales (I.T.C.F.) o de las semillas oleaginosas (C.E.T.I.O.M., véase Meynard-1990) o ciertos Landers alemanes, la agricultura intensiva, mal llamada "moderna", ya no es siempre la manera de gestionar una explotación que mejores resultados económicos garantice.

La sociedad moderna, que es quien sufraga en última instancia el gasto (presupuestario o no) que representa la política agraria, consume no sólo bienes sino también servicios, y la importancia relativa de dichos servicios no deja de crecer. El sector agrario ha demostrado su capacidad de adaptación

produciendo bienes cuando la exigencia social así lo reclamó; debe ser capaz de adaptarse para producir también servicios que redunden en beneficio del conjunto de la población.

La Comisión Europea ha reconocido en su última Comunicación al Consejo que "el agricultor desempeña, o al menos podría y debería desempeñar, dos funciones principales de forma simultánea: Una actividad productiva y, al mismo tiempo, una actividad de protección del medio ambiente y de desarrollo rural".

Desde el punto de vista de la tradición económica en la agricultura, las compensaciones por estas actividades deberían venir del mercado, mediante la remuneración de estas prestaciones. Esta ya es una realidad parcial, en la medida en que por ejemplo se desarrollan el turismo invernal de montaña o rural, o unos fiables canales comerciales de venta directa de productos agrarios de calidad, biológicos o tradicionales. A este propósito responden, entre otros, las iniciativas adoptadas por las Autoridades, comunitarias y nacionales, tras la publicación del informe sobre "el futuro del mundo rural" (CCE-1988). Pero tampoco debe descartarse la posibilidad de concretar el reconocimiento público por la sociedad de dichas prestaciones de servicios medioambientales mediante unas compensaciones procedentes del erario público comunitario en su totalidad o cofinanciadas por los Estados miembros. Algunas iniciativas con carácter eminentemente medioambiental ya se han transformado en textos reglamentarios (Jazra Bandarra-1991).

La posible generalización de ayudas directas al agricultor se enfrenta a profundas reticencias en amplias categorías de profesionales de la agricultura. Michel Debatisse (1983) insistía hace ya 8 años en que los agricultores aspiran a alcanzar un nivel de vida razonable mediante la venta de sus productos en el mercado; las reticencias que plantea —en el colectivo agrario— el ver depender en parte su renta de las subvenciones gubernamentales, lo que aminoraría las cualidades que han posibilitado la adaptación considerable que ha vivido la agricultura europea al desarrollo económico: El carácter emprendedor, la asunción de riesgos, la relación específica entre el hombre y la tierra característica de la explotación agraria familiar...

Estas reticencias se basan en una visión deformada de cuál es la realidad actual de la relación entre agricultor y mercado (véase por ejemplo Ledru 1988). El protagonismo administrativo en la formación de los precios agrarios en la Comunidad es enorme, mediante entre otros precios umbrales en frontera, compras por intervención y subvenciones a la producción, al consumo o a la exportación. Existen escasos grupos de productores comunitarios agrarios, entre los que destacan productores de frutas y hortalizas, o agricultores biológicos (Desbrosses-1990), cuyas rentas no dependan en la actualidad de "subvenciones gubernamentales". La propuesta de la Comisión consiste en devolver al mercado un papel protagonista en la formación de rentas y a la hora de las

tomas de decisiones empresariales por el productor, compensando la pérdida de rentas resultantes de la baja de precios en el mercado con ayudas directas más selectivas. La "eficiencia" de una explotación agraria no puede medirse por su capacidad de drenar recursos públicos sino por su aptitud a producir productos de calidad, que respondan a una demanda existente en el mercado, con costes competitivos y modos de producción respetuosos del entorno.

No puede terminarse este apartado sin destacar que esta propuesta corresponde sin embargo a la opción destacada por un numeroso grupo de economistas tales como Bergmann (1981), Gardner (1987 y 1991), Jordana (1989), Chalmin (1991), Piot (1990), Barcelo Vila y García Alvarez-Coque (1987).

#### IV. Tres elementos polémicos: la modulación, la "cross compliance" y el coste presupuestario.

Una de las características de la reforma propuesta es que el grado de apoyo real del que se benefician los productos agrarios se vuelve *explícito*. El sostenimiento indirecto que aportan los consumidores al adquirir productos agrarios a precios superiores a los que imperarían en una economía menos protegida, es sustituido por dotaciones presupuestarias a cargo del erario público.

El sistema actual de precios únicos garantizados aseguran un precio percibido por el productor más o menos uniforme en toda la Comunidad, independiente de cual sea el coste real de producción. Este sistema limita considerablemente la transferencia al consumidor de los incrementos de productividad y el juego de la competencia entre productores, asegura una renta mínima y a menudo insuficiente a aquellos productores con malas condiciones estructurales o condicionantes productivos y suministra una cómoda renta de situación para aquellos productores con reducidos costes de producción (Coulomb et Delorme, 1987).

La política actual no es *neutra* sino *discriminatoria* en favor de los productores eficientes. En 1981, la Comisión concluía que el gasto agrario de la Comunidad aumenta con el nivel de desarrollo de la agricultura, su grado de progreso tecnológico y las rentas agrarias. En consecuencia, lejos de disminuir los desequilibrios iniciales existentes, la P.A.C., ha concentrado su apoyo en las agriculturas más productivas y rentables (CCE-1981).

La nueva política agraria propuesta pretende *recentrar el apoyo público desde el producto hacia el productor*, lo que implica una *modulación* que evite una concentración socialmente inadmisibile de los recursos públicos en un reducido número de grandes productores. En un país con importantes necesidades insatisfechas en los ámbitos sociales, de infraestructura, sanidad, formación... no parece fácilmente aceptable que un agricultor con 250 hectáreas de cereales y una producción media de 4.000 kilos por hectárea, reciba de sub-

venciones públicas más de ocho millones de pesetas que vienen a sumarse a los ingresos procedentes de la venta de las 1.000 toneladas obtenidas como producción.

Esta modulación se inscribe por otro lado en la línea de los planteamientos tradicionales de la Comisión Europea. En 1986 por ejemplo la Comisión afirmaba en su propuesta de precios y medidas conexas para la campaña de comercialización 1986/1987, que "no debe excluirse un posible aumento de los recursos presupuestarios asignados a la agricultura, pero debe asegurarse que redunde en beneficio de los propios agricultores, en particular *los más débiles y desfavorecidos*" (el subrayado es nuestro).

Michel Jacquot (1988 a) destacó a su vez la necesidad de ayudas *diferenciadas* a las rentas. Michel Debatisse en 1987 reconoció la necesidad de "ayudas financieras importantes que deben tener en cuenta la situación de las pequeñas explotaciones familiares o ubicadas en regiones de montaña o desfavorecidas... Las grandes explotaciones agrarias que funcionan a menudo con productos de sustitución importados desde terceros países, no ligadas a la tierra y que producen a menudo directamente para la intervención, *no necesitan un apoyo análogo*" (Debatisse-1987 b). (El subrayado es nuestro).

#### **La "cross compliance"**

El *elemento* más innovador en la actual discusión sobre reforma de la P.A.C., consiste en *condicionar* en mayor o menor medida el beneficio del apoyo público al cumplimiento de ciertos requisitos y exigencias, una "cross compliance" favorable al entorno medioambiental, que puede adoptar numerosas formas entre ellas la retirada de tierras. La Comisión Europea se sitúa en este aspecto en línea con algunas de las recientes contribuciones teóricas a la reforma de la P.A.C., y en particular con los estudios publicados por la muy británica "Royal Society for the Protección of Birds" desarrollados por, entre otros, el Departamento de Economía Agraria de la Universidad de Manchester.

Este protagonismo de la "cross-compliance" marca la mayor diferencia entre la propuesta de la Comisión y el apasionante estudio coordinado por el profesor March para el Parlamento Europeo. Este informe propone en síntesis la compensación plena de la pérdida de renta ligada a la baja de los precios de mercado mediante unos bonos financieros cuya obtención no estaría condicionada a requisito mediambiental alguno.

#### **El presupuesto**

La importancia del impacto presupuestario de dicha reforma es tan importante que la Comisión ha abordado específicamente este problema en su primera Comunicación al Consejo. Ante el Parlamento Europeo, el Comisario para la Agricultura y el Desarrollo rural declaró el 11 de marzo que "la nueva dirección para la PAC que propugnamos debería necesitar mayores recursos presupuestarios. La cuantía exacta necesaria dependerá de la medida en que se va a

compensar al agricultor por las reducciones de precios". Ante el Club de Bruselas, el 26 de abril, añadió "y de la importancia de las nuevas medidas de desarrollo rural".

Obviamente, como ya hemos señalado, el carácter explícito del apoyo al sector agrario puede aumentar las necesarias dotaciones presupuestarias. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada por tener en cuenta otros factores tales como:

– El aumento de la *eficiencia* del gasto público en el sector agrario. Al ser el beneficiario de las ayudas directamente el productor, será necesario un menor apoyo total para conseguir el mismo nivel de renta. Actualmente, gran parte del dinero teóricamente destinado a política agraria es absorbido por almacenistas, exportadores, empresas de transportes, consumidores en terceros países, comerciantes, industriales...

Se a la respuesta a la pregunta parlamentaria escrita n.º 562/91, los gastos de almacenamiento representaron en 1988 el 20 % del presupuesto del FEO-GA-Garantía. Este porcentaje fue en 1990 del 16 %.

– El *apoyo necesario* puede ser menor al actual si las sobrerentas de situación creadas por la política de apoyo indiscriminado al producto son disminuidas por una *modulación* que sea simultáneamente eficaz y socialmente aceptable.

– El *apoyo necesario* también puede ser menor al inducirse mediante la baja de los precios de mercado una *racionalización productiva* que permita ajustar costes de producción.

Los análisis ex-ante, obligatoriamente estáticos son siempre más negativos que los análisis ex-post al no poderse apreciar adecuadamente la capacidad de adaptación del productor al nuevo entorno económico. La experiencia de las ampliaciones de la Comunidad y la última con España y Portugal no es la excepción, confirma esta afirmación.

– El *apoyo necesario* también puede ser menor al ajustarse a la baja los precios de los consumos intermedios, actualmente alineados sobre su *precio* *suministrado*, no sobre su coste de producción.

Sin embargo, incluso mayores recursos presupuestarios para la política agraria común, o mejor dicho, *para una política de desarrollo rural y de gestión del entorno* (Jacquot-1988 b) pueden ser políticamente aceptables por la sociedad si sus beneficiarios son en última instancia *los consumidores* que dispondrán de producciones de calidad y fiables y *los ciudadanos* que disfrutarán de un entorno rural más equilibrado, próspero y ecológico. Esto no será posible sin que los agricultores sean *actores principales* de esta nueva etapa.

## Bibliografía

Alan Winters, L. (1987): Les conséquences économiques de l'aide à l'agriculture: vue d'ensemble. *Revue Economique de l'OCDE* n.º 9.

- Barceló Vila, L.V. (1983): Coste social y efectos redistributivos de la protección económica de la agricultura. *Papeles de Economía Española* n.º XVI.
- Barceló Vila, L.V.; García Alvarez-Coque (1987): *El futuro de la política agraria común y la economía española*. Editorial Mundiprensa.
- Benelbas, L. (1982): *Notas de política agraria*. Editorial Vicens Vives.
- Bergmann, D. (1981): *La politique agricole commune: crises et remèdes. Economie Rurale*.
- Boussard, J.M. (1987): *Economie de l'agriculture*. Económica.
- Cahill, C.; Legg, W. (1989): Evaluation de l'aide à l'agriculture au moyen des équivalents subvention à la production et à la consommation: théorie et pratique. *Revue Economique de l'OCDE* n.º 13/Hiver 1989/1990.
- CCE (1980): *Réflexions sur la Politique Agricole Commune* COM (80) 800 f.
- CCE (1981): *Effets régionaux de la politique agricole commune*. Serie Politique regionale n.º XXI.
- CCE (1985): *Perspectives de la Politique Agricole Commune*. COM (85) 333 f ("libro verde").
- CCE (1988): *El futuro del mundo rural*. COM (88) 501 f.
- CCE (1991): *Evolución y futuro de la PAC*. Documento de reflexión de la Comisión; COM (91) 100 final del 1 de febrero.
- Chalmin, P. (1991): Nouvelle PAC: le pour et le contre. *Cultivar* n.º 291-fevrier.
- Coulomb, C.; Delorme, H. (1987): Crise Agricole; crise de politique. *Sociologie du travail* n.º 4.
- Debatisse, M. (1983): *Le projet paysan*. Seuil. Histoire immédiate.
- Debatisse, M. (1987, a): Adapter l'Europe verte pour la sauver. *Revue du Marché Commun* n.º 307.
- Debatisse, M. (1987, b): Quelques orientations pour sauver l'Europe verte. *Revue du Marché Commun* n.º 312.
- Delache, X, Deroin-Thevenin, M. (1989): Les reformes de la PAC: bilan et perspectives pour la France. *Economie et Prevision* n.º 6.
- Desbrousses, P. (1990): *Le Krach alimentaire. Nous redeviendrons paysans*. Editions du Rocher.
- Di Carpegna, R. (1989): *L'agriculture dans la Communauté. Perspectives et contraintes*. Colloque SFER-Paris 25.04.1989.
- Donges, Juergen B. (1985): El no tan común Mercado Común. *Papeles de Economía Española* n.º XXV.
- Fernández Navarrete, D. (1979): *La política de precios agrarios en la Comunidad Económica Europea y su financiación*: Monografía del Instituto de Estudios Fiscales.
- García Azcárate, T. (1986): Reflexiones sobre el "libro verde" y la crisis de la política agraria común. *Revista de Estudios Agro-Sociales* n.º 136.
- Gardner, B. (1987): The Common Agricultural Policy: The political obstacle to the reform. *Political Quarterly*. Vol. 58, n.º 2.

- Gardner, B. (1991): *The 1991 CAP reform initiative. HOW servus?* Tenth European Agricultural Gullough Conference-27 and 28 february 1991. London.
- Jacquot, M. (1988 a): Reformer vraiment l'Europe verte. *Projet n.° 209*.
- Jacquot, M. (1988 b): La PAC change de cap. *Cultivar 2.000*. Juin.
- Jazra Bandara, N. (1991): Aménagement de l'espace et environnement. *Revue du Marché Commun*. Avril.
- Jordana, J. (1989): La reforma de la PAC: algunas consideraciones de la agroindustria. *Información Comercial Española*. Febrero.
- Kaimenetzky, M.; H. Maybury R. (1989): Agriculture in harmony with nature. *Science and Public Policy*. April.
- Ledru, M. (1988): Les difficultés des agriculteurs français. *Projet n.° 209*.
- Leon Y.; Mahe, L. (1990): La politique agricole commune et l'échéance 1993. *Revue Française d'Economie* vol. 5, n.° 2.
- Nacional Consume Council: *The future of the CAP*. 26 april 1991.
- Mac Sharry (1991): Statement to the European Parliament on the Commission's reflections paper on the development and future of the Common Agricultural Policy 11th March 1991.
- Marsh; Green; Kearney; Mahe; Tangermann; Tardini (1990): *A future for Europe's farmers and the countryside*. Commissioned by the Land Use and Food Policy Inter-Group of the European Parliament.
- Martin, J.P.; Burriaux, J.M.; Delorme, F.; Dienert, I. y Van der Mensbrugge, D. (1989). Effets macro-économiques des politiques agricoles dans les pays de L'OCDE: Résultats des simulations effectuées à l'aide du modèle Walras. *Revue Economique de l'OCDE* n.° 13.
- Meynard, J.M. (1990): Blé l'intensification remise en cause. *Cultivar n.° 285*. Novembre.
- OH. P.; Lairon, D.; Vogtmann, H. (1990): Quel avenir pour l'agriculture biologique. *La Recherche-Supplement* n.° 227. Decembre.
- Piot, J.C. (1990): Les nouveaux défis lancés à l'agriculture suisse. *Revue Economique Franco-Suisse* n.° 2.
- Roelands du Vivier (1987): *Agriculture européenne et environnement. Un avenir fertile*.
- RSPB (1990): Agriculture in the European Community: structures, policies and environmental opportunities.
- RSPB (1990): Developing proposals for cross compliance with particular application to the oilseed sector.
- RSPB (1990): Agriculture and the Environment: towards integration.
- Vereijhem, P.; Viaux, P. (1990): Vers une agriculture intégrée. *La recherche-Supplement* n.° 227. Decembre.

**Cuadro 1**  
*Evolución de algunos rendimientos medios comunitarios (EUR-12 sin RDA)*

|                       | 1965 | 1970      | 1980  | 1990  |
|-----------------------|------|-----------|-------|-------|
| Trigo (Tn/ha) .....   | 2,51 | 2,69      | 4,19  | 5,91  |
| Maíz (Tn/ha) .....    | 2,87 | 4,22      | 5,46  | 6,82  |
| Leche (Kg/Vaca) ..... |      | 3.455 (*) | 4.083 | 4.782 |

Fuente: DG.VIA2 C.C.E.  
(\*) 1973

**Cuadro 2**  
*Renta por unidad familiar. República Federal Alemana.*  
*DM por unidad familiar*

| Año  | Agricultores | Autónomos<br>No agrarios | Funcionarios | Empleados | Obreros | General |
|------|--------------|--------------------------|--------------|-----------|---------|---------|
| 1973 | 32.609       | 58.678                   | 29.607       | 27.642    | 21.318  | 23.822  |
| 1974 | 30.431       | 62.275                   | 32.891       | 29.913    | 23.046  | 25.557  |
| 1975 | 36.595       | 68.039                   | 35.926       | 32.535    | 25.645  | 27.983  |
| 1976 | 41.088       | 78.783                   | 36.948       | 33.816    | 26.709  | 29.594  |
| 1977 | 41.295       | 82.914                   | 38.909       | 35.627    | 28.350  | 31.272  |
| 1978 | 42.187       | 92.800                   | 41.275       | 37.764    | 30.451  | 33.387  |
| 1979 | 39.690       | 101.185                  | 43.717       | 40.405    | 32.245  | 35.409  |
| 1980 | 37.972       | 101.130                  | 46.353       | 42.446    | 34.258  | 37.028  |
| 1981 | 40.731       | 96.479                   | 48.945       | 44.540    | 35.914  | 38.031  |
| 1982 | 49.615       | 104.636                  | 49.596       | 45.596    | 36.449  | 39.252  |
| 1983 | 39.499       | 122.653                  | 50.637       | 46.846    | 37.270  | 40.579  |
| 1984 | 44.318       | 132.222                  | 51.473       | 48.113    | 37.988  | 41.983  |

Fuente: Eurostat (1989)

**Cuadro 3**  
*Renta por unidad familiar. Francia. FF constantes*

| Año  | Agricultores | Autónomos<br>No agrarios | Cuadros | Empleados<br>Superiores | Obreros | General |
|------|--------------|--------------------------|---------|-------------------------|---------|---------|
| 1970 | 43.231       | 70.977                   | 68.654  | 31.495                  | 28.464  | 34.500  |
| 1979 | 51.209       | 86.367                   | 74.594  | 37.294                  | 36.395  | 43.169  |
| 1983 | 49.070       | 83.715                   | 67.433  | 36.674                  | 36.265  | 43.300  |

Fuente: Eurostat (1989)

**Cuadro 4**  
*Renta por unidad familiar. Países Bajos HFI - 1981*

|                    |        |
|--------------------|--------|
| Agricultores ..... | 48.400 |
| Comerciantes ..... | 42.500 |
| General .....      | 35.100 |

Fuente: Eurostat (1989)

**Cuadro 5**  
**Balanza comercial agraria de la Comunidad. 1989**  
**Millones de Ecus**

|                                       | Importaciones | Exportaciones | Saldo          |
|---------------------------------------|---------------|---------------|----------------|
| Productos alimenticios .....          | 33.334        | 23.765        | -9.569         |
| Cereales .....                        | 1.459         | 5.465         | 4.006          |
| Hortalizas y hortalizas .....         | 8.905         | 3.181         | -5.724         |
| Carne de vacuno .....                 | 750           | 1.217         | 467            |
| Vinos y tabaco .....                  | 1.475         | 655           | -820           |
| Legumbres oleaginosas .....           | 3.530         | 41            | -3.489         |
| Leche natural cruda .....             | 909           | 16            | -893           |
| Alfalfa y corcho .....                | 7.788         | 688           | -7.100         |
| Fibras textiles naturales .....       | 4.687         | 739           | -3.949         |
| Materiales animales o vegetales ..... | 1.792         | 1.505         | -287           |
| Grasas y aceites .....                | 1.724         | 1.424         | -300           |
| Almidón, féculas, gluten .....        | 5             | 65            | +59            |
| <b>Total .....</b>                    | <b>57.603</b> | <b>36.078</b> | <b>-21.526</b> |

Fuente: La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1990. Comisión de las Comunidades Europeas.

**Cuadro 6**  
**Evolución del gasto del FEOGA-Garantía**  
**M. Ecus**

|                       | 1985          | 1988          | 1989          | 1990(e)       | 1991(p)       | 1992(a)       |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Total .....</b>    | <b>19.691</b> | <b>27.041</b> | <b>24.292</b> | <b>25.044</b> | <b>33.054</b> | <b>34.660</b> |
| Cereales .....        | 2.360         | 4.438         | 3.261         | 3.885         | 5.065         |               |
| Materias grasas ..... | 1.484         | 4.047         | 4.138         | 4.645         | 5.613         |               |
| Leche .....           | 5.933         | 6.143         | 4.987         | 4.956         | 5.940         |               |
| Carne de vacuno ..... | 2.746         | 2.591         | 2.429         | 2.833         | 3.751         |               |

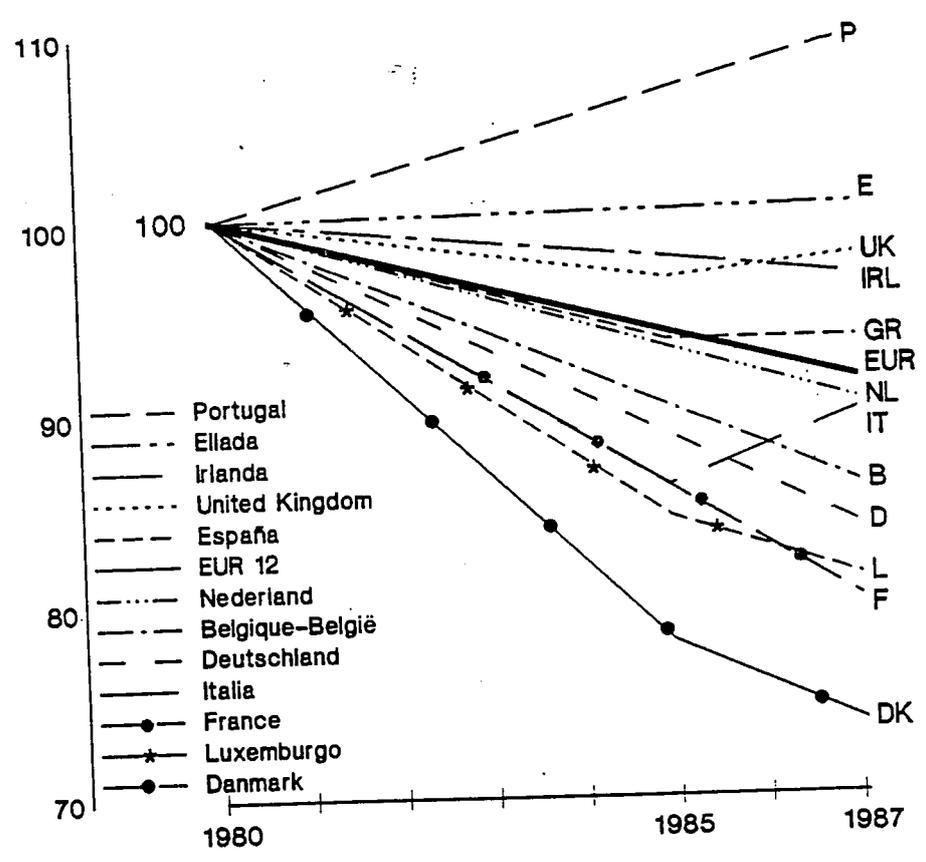
Fuente: C.C.E.

(e): estimación

(a): anteproyecto de presupuesto - 1992

(p): previsión presupuestaria - Enero 1991

### Evolución del número de Explotaciones Agrarias Índice de base 1980 = 100

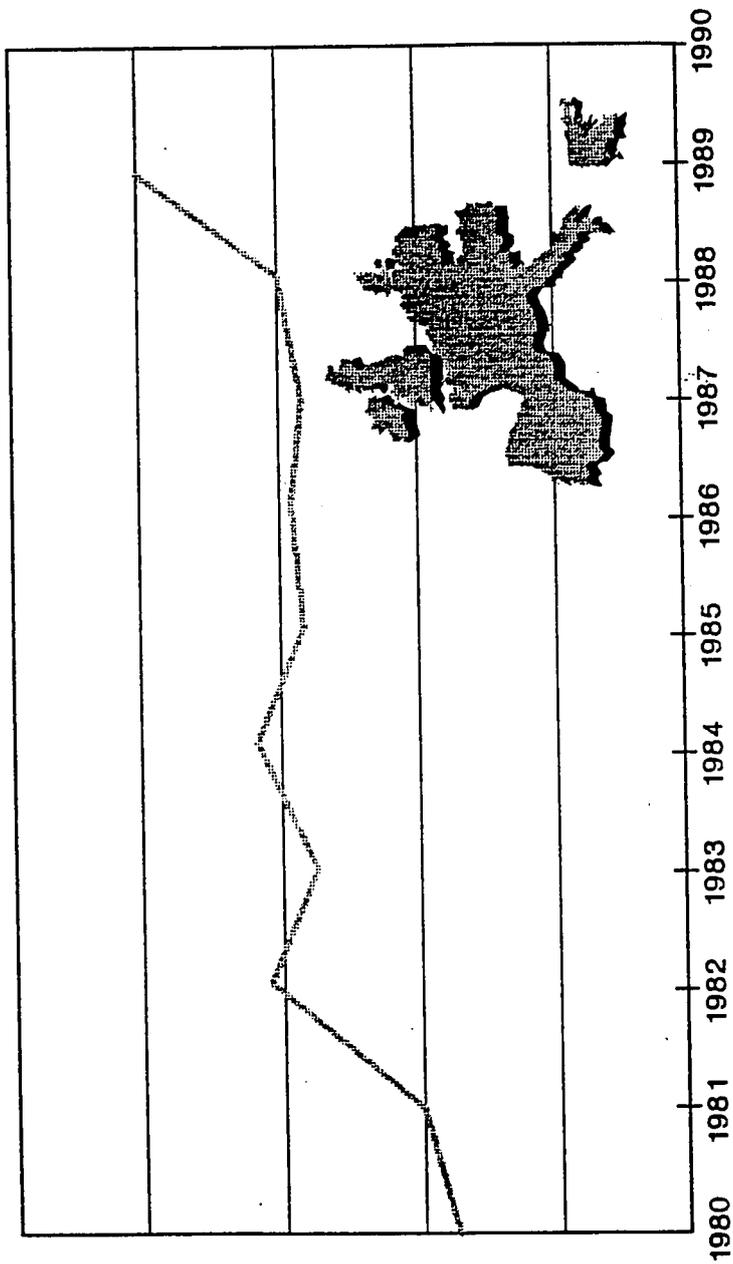


Fuente: Eurostat. Datos nacionales armonizados y encuestas comunitarias sobre la estructura de las explotaciones agrarias.  
(1) Explotaciones de una o más hectáreas de SAU.

Fuente: La situación de la agricultura en la Comunidad. 1990.

en el sector agrícola

"1985" = 100



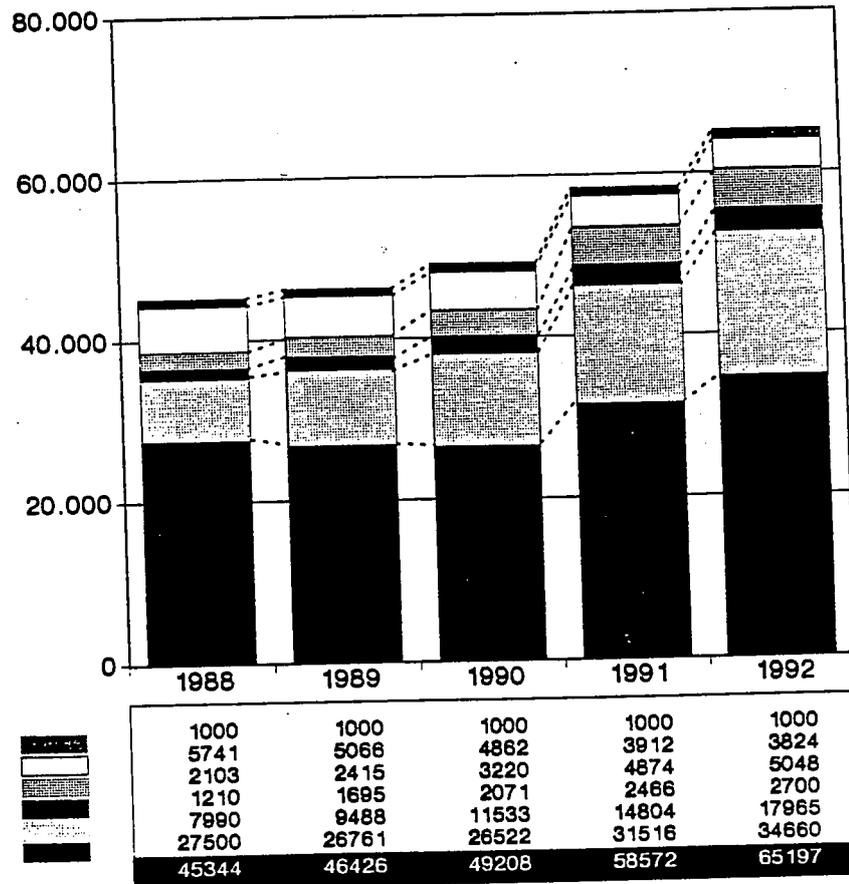
61

te: Eurostat: Índice de la renta sectorial.  
El coste de los factores en términos reales (deflactados mediante el índice implícito del PIB),  
medido en unidades de trabajo.

te: La situación de la agricultura en la Comunidad. 1990.

### Evolution des dépenses par rubrique des perspectives financières 1988-1992

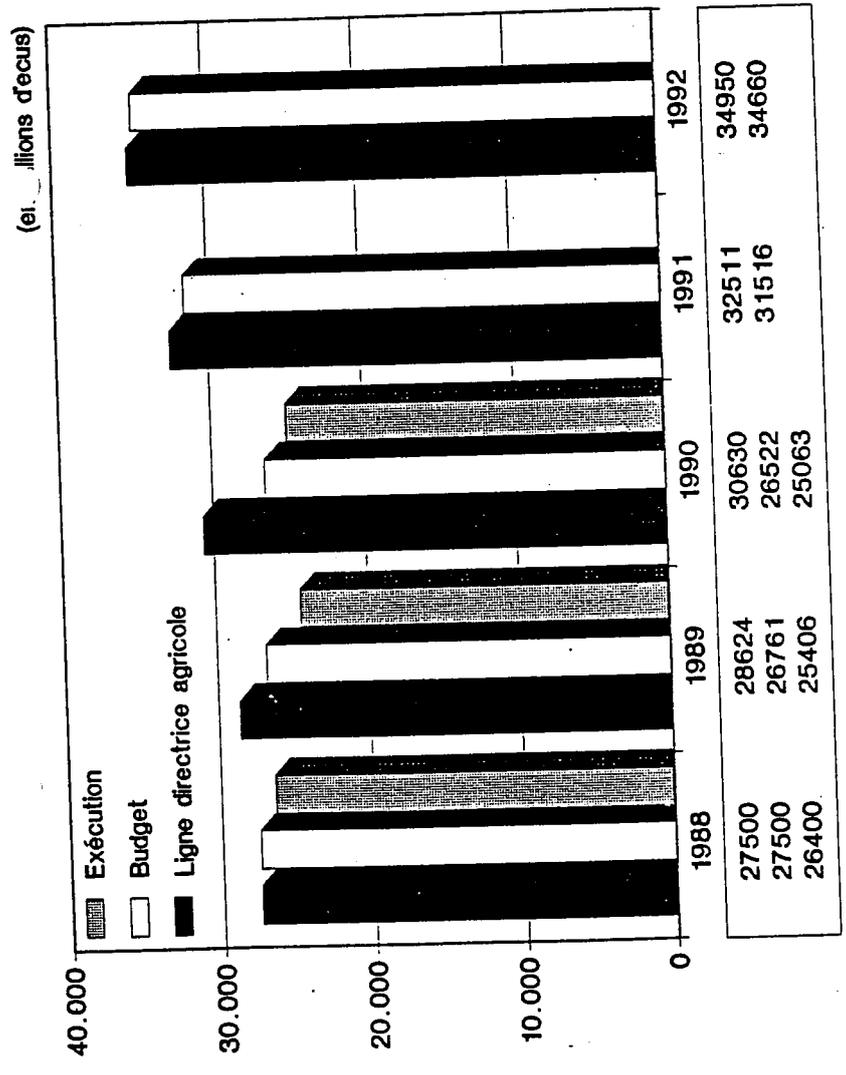
(en millions d'écus)



- Réserve monétaire (rubrique 6)
- Remboursement et administration (rubrique 5)
- ▨ Autres politiques (rubrique 4)
- ▩ Politiques à dotation pluriannuelle (rubrique 3)
- ▧ Actions structurelles (rubrique 2)
- Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section "garantie" (rubrique 1)

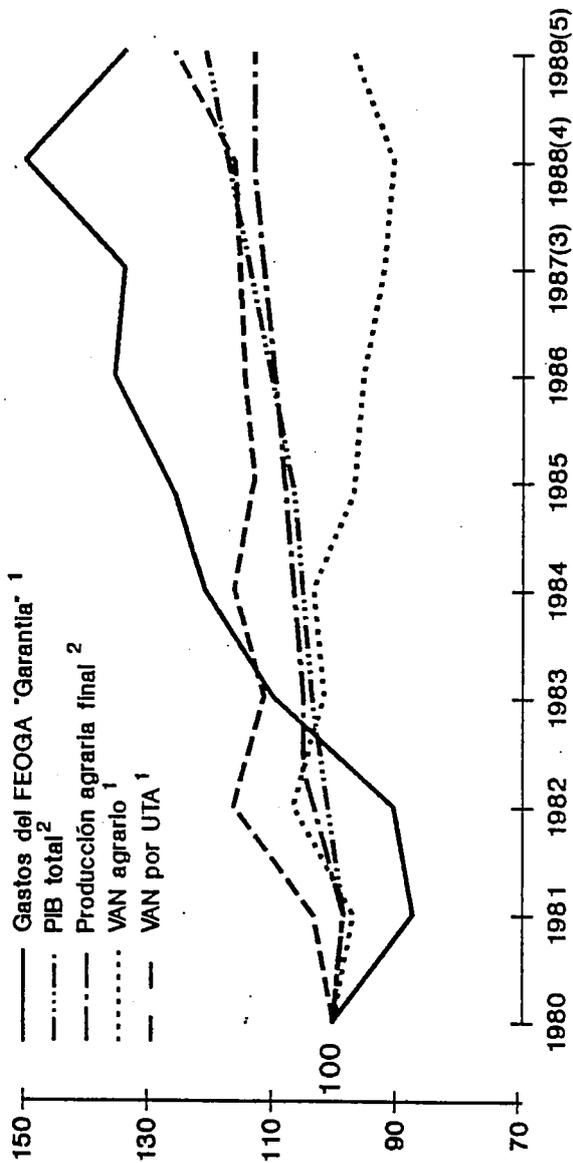
Fuente: Aperçu General. Avant-projet de budget general des Communautés Européennes 1992. SEC (91) 800-Fr.

Fonds européen d'orientation et de Garantie Agricole  
 section "garantie" 1988 - 1992



Fuente: SEC (91) 800-Fr.

### Gastos del FEOGA Producción y renta agraria Índice de base 1980 = 100



Fuente: FEOGA, Eurostat, DG VI.

(1) En términos reales (deflactor del PIB).

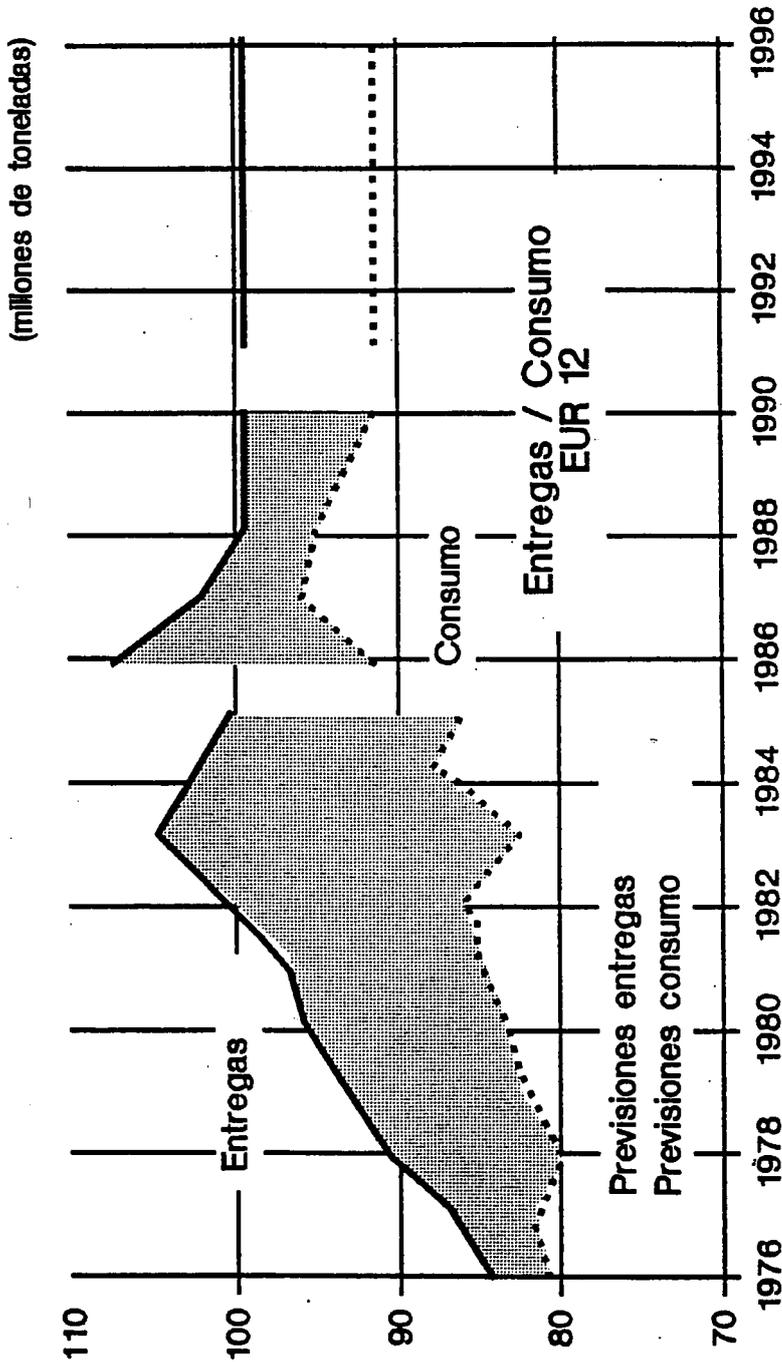
(2) A precios constantes.

(3) Presupuesto de 1987: del 1 de enero al 31 de octubre de 1987.

(4) Presupuesto de 1988: del 1 de noviembre de 1987 al 15 de octubre de 1988.

(5) Presupuesto de 1989: del 16 de octubre de 1988 al 15 de octubre de 1989.

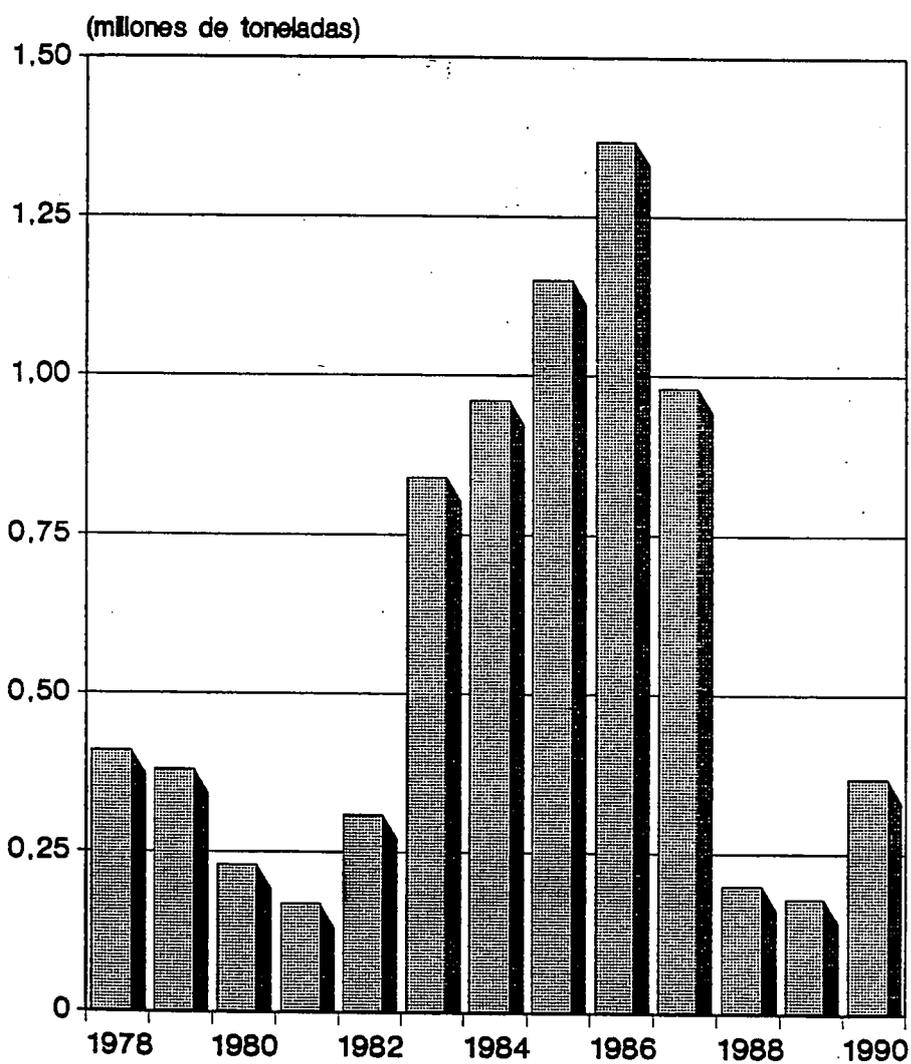
Fuente: La situación de la agricultura en la Comunidad. 1990.



65

el cálculo del consumo se ha tomado como base el balance lechero global en términos de  
 valente en leche (contenido en materias grasas).  
 1976 a 1985, EUR 10; de 1985 en adelante, EUR 12.  
 sumo de 1988, incluyendo 3.245 millones de toneladas destinadas a la alimentación animal.  
 te: La situación de la agricultura en la Comunidad. 1990.

## Existencias de Mantequilla



Existencias públicas y privadas a 1 de enero; para 1990, a 1 de octubre.

Fuente: La situación de la agricultura en la Comunidad. 1990.