

II Jornadas de Estudios Agrarios de la Universidad de Lleida

La reforma de la PAC y la agricultura familiar en España (1)

García Azcárate Tomás. Administrador Principal de la Comisión
de la Unión Europea. Dirección General de Agricultura,
Unidad de Análisis y Planificación General

(1) Las opiniones expresadas en este artículo sólo comprometen a su autor
y no a la Administración para la cual trabaja.

Los organizadores de estas Jornadas me han solicitado intervenir sobre la relación existente entre reforma de la Política Agraria Común y agricultura familiar en el caso español. Esta reflexión está pues estructurada entorno a los siguientes apartados:

- **Algunos consideramos sobre política agraria**
- **Algunos consideramos sobre la reforma de la política agraria común**
- **El sujeto de la nueva política común**
- **Algunas enseñanzas útiles**

1) Algunas consideraciones sobre política agraria

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 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 producto: climatología, ataque de plagas...
- El mayor período 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, y casi más aún el producto agrario.

El destinatario de las ayudas públicas y los créditos eran los agricultores "viabiles", marginando a las explotaciones menos productivas, menos capitalizadas o con dimensiones inadecuadas.

Esta política agraria, que podríamos llamar "tradicional" está en quiebra. No se trata sólo de la política agraria común, sino de casi todas las políticas agrarias de la post guerra en el mundo desarrollado, que compartían objetivos de productividad y crecimiento económica. Una política sectorial que ha perdido su legitimidad social y económica es una política condenada a desaparecer. La legitimidad pasada es una legitimidad perdida. La cuestión que se plantea entonces tiene suma importancia: ¿Es necesaria y posible una nueva legitimidad que sustente una política sectorial con amplios márgenes de autonomía?

2) Algunas consideraciones sobre reforma de la P.A.C

La respuesta a esta pregunta no es sencilla. Desde la Comisión Europea, una de las pocas instituciones con capacidad todavía para innovar en cuanto a política agraria se refiere, se ha iniciado desde hace tiempo una reflexión en búsqueda de una nueva legitimidad. Peldaños en este caminar son, entre los más recientes informes como el "libro verde" en 1985, "el futuro del medio rural" en 1988 y "evolución y futuro de la PAC" en 1991. Este último fue el punto de partida de lo que hoy se llama la reforma de la PAC.

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 transmisión. 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.

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. 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. Es más, la agricultura intensiva, mal llamada "moderna", 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 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".

Otros objetivos explícitos de la reforma son:

- el mantener un número suficiente de agricultores como reforma de preservar el medio ambiente y un paisaje milenario.
- la necesidad de una política activa de desarrollo rural, como componente esencial de un desarrollo equilibrado.
- el utilizar el presupuesto agrario como instrumento de una verdadera solidaridad en favor de los que se encuentran en una situación de mayor necesidad.

La nueva política agraria común se integra en una política general más activa de desarrollo rural. La Comisión confirmó de este modo la opción elegida en el "Libro Verde" y en su

comunicación sobre el futuro del medio rural. Michel Jacquot, Director del FEOGA, afirmó ya en el año 1988 que la actual política agraria iba a quedar "totalmente obsoleta" y que, a medio plazo, una Política Rural Integrada Comunitaria debería sustituir a la P.A.C. (Política Agrícola Común). Pisani (1994) habla de una nueva Política Agraria y Rural Común (PARC).

3) El sujeto "prioritario" de la PRIC/PARC

Cobra en este contexto gran importancia la definición del sujeto privilegiado de esta nueva política rural y, en coherencia con ésta, de la política agraria. Existe una significativa corriente de opinión en nuestro país que propone reserva el beneficio de las ayudas estructurales, e incluso de las previstas por la reforma, a los agricultores a título principal. Sumpsi Viñas (1994) ha calificado de "una de las más importantes iniciativas legislativas agrarias "al proyecto de ley de modernización agrarias, que prevé el concentrar los apoyos públicos a la agricultura viable y profesional", compuesta hoy por 346.961 explotaciones, el 16% del total.

Permítaseme aquí discrepar. A mi juicio, se debería concentrar en lo posible el beneficio del apoyo público al sector agrario en aquellos sujetos que cumplan una función de dinamización del medio rural, sean estos agricultores "profesionales" o a tiempo parcial. Al margen de casos extremos fáciles de identificar, la agricultura a tiempo parcial es una característica importante en la agricultura moderna de los países desarrollados.

El entonces Secretario General de Estructuras, D. Luis Atienza, destacó en 1992 las consecuencias positivas para el medio rural de las actividades "artesanales, de transformación o comercialización de productos agrarios, forestales, medioambientales, cinegéticos o agroturísticos". Podemos, por ejemplo, afirmar como últimamente Venancio Bote (1994) en una de las revistas del M.A.P.A que "las actividades turísticas en medio rural constituyen complemento de renta para los agricultores y ganaderos, así como para la población rural en general, que contribuye a la estabilización y consolidación del empleo familiar y ampliación del asalariado en áreas

fundamentalmente deprimidas, evitando o frenando la emigración".

Me temo que esta insistencia en las explotaciones agrarias "viabiles y profesionales" se enmarque mejor en el contexto de las políticas agrarias tradicionales, que en las políticas rurales del futuro.

El control y la picaresca

Por otro lado, no parece conveniente el legislar exigencias que luego no pueden ser controladas. Cualquier criterio que se quiera promover sería no sólo discriminatorio sino también aleatorio. Al variar, entre otros, de un año para otro los precios de mercado de los productos agrarios y los volúmenes de cosechas, el mismo agricultor podría ser calificado como "profesional" un año y por lo tanto "merecer" las ayudas, y ser "sólo" a tiempo parcial al año siguiente. La casuística es tan amplia, ... y la imaginación humana tan "fecunda" cuando están en juego cantidades tan considerables de dinero, que la complejidad reglamentaria necesaria para la correcta puesta en práctica de esta reserva de ayudas a los agricultores "profesionales" podría alcanzar los límites del absurdo. ¿Cabe, por ejemplo, controlar con precisión los ingresos por agroturismo o ventas directas de productos agrarios?

¿Quid de los negocios rurales que aparezcan a nombre de la mujer, la suegra, los hijos o los cuñados del "agricultor profesional"?

4) Algunas enseñanzas útiles

El tener una visión, discutible pero explícita, del devenir de la actual política agraria común no es óbice para no observar como han evolucionado la puesta en práctica de la reforma en estos primeros años de su aplicación.

El apoyo público a la agricultura se ha vuelto más transparente, más explícito (Boussard-1994 y Tío-1993). Muchos sectores de la sociedad se preguntan ahora porque determinados individuos deben recibir subvenciones públicas tan cuantiosas

sin casi contrapartida. ¿Dónde están los principios de equidad y eficiencia en el uso del erario público que justifican esta situación, sobre todo cuando se ponen sobre la mesa ejemplos "puntuales" extremos pero con gran capacidad de impactar en la opinión pública?

La solución a lo que podría parecer la cuadratura del círculo podría provenir de una mayor integración entre política agraria y política de medioambiente, en la línea de las más modernas consideraciones al respecto.

Se trataría de sustituir las ayudas compensatorias actuales previstas por la reforma de la P.A.C. por ayudas condicionadas en el que los titulares de las explotaciones agrarias alejados del mundo rural, tendrían tendencia a autoexcluirse. Para tener acceso al apoyo que las Administraciones públicas, en interpretación del sentido general de la sociedad, están dispuestas a brindar al sector agrario, el beneficiario debería cumplir una serie de requisitos rurales, sociales y medioambientales que se hubieran definido previamente. Aplicando el "principio de subsidiariedad", las grandes líneas de dichas exigencias adicionales se definirían a nivel comunitario, mientras que las medidas precisas y sus detalles lo serían a nivel nacional, regional e incluso local.

El lugar de definir un complicado entramado de exigencias administrativas de difícil control, el productor que se beneficiaría del apoyo público debería identificarse y contribuir al mantenimiento del tejido y la vida "profesional" rural. Lo que se viene a llamar la agricultura familiar estará en su gran mayoría aquí, junto con empresarios agrarios de gran dimensión y agricultores a tiempo parcial.

BIBLIOGRAFÍA

Atienza, L. (1992):Del proteccionismo agrario a la nueva tendencia del desarrollo rural. (16 páginas). I Congreso Nacional de Economía y Sociología Agrarias.

Bote Gomez, V. (1994):Conservación y desarrollo de los recursos turísticos del espacio rural. El Boletín n° 14 (6-13)

Boussard, J.M. (1994):Revenus, marchés et anticipations: la dynamique de l'offre agricole. Economie Rurale n° 220-221 (61-68)

C.C.E. (1985):Perspectivas de la política agraria común. COM (85) 333f (libro verde)

C.C.E. (1988):El porvenir del medio rural. COM (88) 501f

C.C.E. (1991):Evolución y futuro de la PAC. COM (91) 100f

García Azcárate, T. (1991):Hacia una nueva legitimidad para la política agraria común. PALAU 14 (43-66).

Jacquot, M. (1988): La PAC change de CAP. Cultivar 2000 n° 233 (33)

Pisani, E. (1994):L'agriculture française et la politique agricole commune. Conseil Economique et Social français.

Tío, C. (1993):Crítica de la reforma de la P.A.C. Información Comercial Española n° 720-721 (19-27)