

## **JORNADAS TÉCNICAS FEDRA' 94**

### **La reforma de la PAC y el desarrollo rural(\*)**

García Azcárate Tomás, Administrador Principal en la Comisión de las Comunidades Europeas,  
Dirección General de Agricultura, Unidad de Análisis y Planificación General

(\*) Las opiniones expresadas solo comprometen a su autor y no a la Institución en la cual trabaja

No ha estado muy de moda en los medios agrarios el explicar, y no digamos el defender, a la reforma de la Política Agraria Común. Una de las maneras mas fáciles de ganarse el aplauso (que no el apoyo) de la gente del medio rural ha sido el denostar esta reforma burocrática impuesta por les burócratas de Bruselas a las ordenes de los Estados Unidos.

La reforma se aprobó en Julio del 1992. El Consejo de Ministros Europeo definió entonces por 3 años las principales reglas que rigen todavía hoy las normativas de los cultivos herbáceos y de la ganadería vacuna. Después de casi 2 años, ya se pueden empezar a reflexionar sobre un primer balance, esfuerzo aun mas necesario si se pretende llegar a tiempo para hacer propuestas de cambio de cara a la gran discusión de 1995.

Esta conferencia se enmarca en este proceso de reflexión. Los organizadores me han asignado el difícil papel de discurrir sobre "Reforma de la P.A.C. y medio rural". Mi contribución se estructurara en los siguientes puntos:

1. El balance de la situación, antes de la reforma;
2. Los objetivos de la reforma de cara al medio rural;
3. Los instrumentos de la reforma y el medio rural;
4. El impacto de la reforma sobre el medio rural. Unas primeras reflexiones personales.

#### 1. El balance de la situación antes de la reforma

Algunos de los elementos del diagnóstico que la Comisión ha hecho sobre la situación del sector agrario antes de la reforma de la PAC, tienen importancia para el medio rural.

- "Un sistema que establece un nexo entre la ayuda concedida a la agricultura y las cantidades producidas favorece el desarrollo de la agricultura y, por consiguiente, la intensificación de los métodos de producción. Si no se controla este proceso, las consecuencias son negativas: donde hay producción intensiva se explota abusivamente la naturaleza, se contamina el agua y se degrada la tierra. Donde no la hay porque el producto depende cada vez menos de la tierra, el campo se abandona y se desertiza."
- Si el mantenimiento de la renta se basa casi exclusivamente en las garantías de precios, resulta claramente proporcional al volumen de producción y, por consiguiente, concentra la mayoría de las ayudas en las explotaciones más extensas y más intensivas."
- La economía de muchas zonas rurales fue víctima de lo que podríamos llamar la "hegemonía de la garantía de precios", de la política productivista que establecía "un nexo entre la ayuda concedida a la agricultura y las cantidades rurales". La "intensificación de los métodos de producción" choca en muchas zonas de montaña con obstáculos que impiden la movilización productiva del progreso tecnológico, lo que es causa de marginación económica y social.

## 2. Los objetivos de la reforma

Algunos de los objetivos explícitos de la reforma tienen importancia para el desarrollo rural. Entre ellos, cabe citar:

- el mantener un número suficiente de agricultores como forma de preservar el medio ambiente y un paisaje milenario. Sin población en la montaña, no cabe estrategia alguna de desarrollo local;
- la necesidad de una política activa de desarrollo rural, como componente esencial de un desarrollo equilibrado. El "monocultivo turístico" es tan malo como cualquier otro monocultivo;
- el reconocimiento de la doble función que desempeña, o debería desempeñar, el agricultor: productiva y, al mismo tiempo, de protección del medio ambiente y de desarrollo rural;
- el utilizar el presupuesto agrario como instrumento de una verdadera solidaridad en favor de los que se encuentren en una situación de mayor necesidad".

Cuando el proceso de toma de decisiones es tan complejo como en el caso europeo, la presencia explícita del medio rural en el diagnóstico y en los objetivos declarados no garantiza su presencia efectiva a la hora del desarrollo reglamentario comunitario primero, nacional y regional después. Por esto cobra ahora interés el análisis de los instrumentos utilizados.

Vamos a abordar dichos instrumentos en la medida que sean de interés para nuestro análisis reagrupándolos en 2 grandes capítulos: cultivos herbáceos por un lado y medidas de acompañamiento por otro, aunque nos permitiremos una digresión sobre la política de calidad. Nos olvidaremos en esta presentación de las medidas relativas a la ganadería, por acotar la presentación a los elementos que me parecen mas relevantes para nuestro análisis.

## 3. Los cultivos herbáceos

Los instrumentos esenciales de la reforma en estos cultivos han sido:

- una baja significativa de los precios institucionales, expresados en Ecus agrícolas;
- unas ayudas compensatorias a la hectárea, ligadas a unos rendimientos medios regionales (comárcales en España), a los tipos de cultivos (cereales grano; trigo duro; maíz; girasol; otras oleaginosas; guisantes, habas o haboncillos) y a las características de las parcelas (secano y regadío);
- una retirada de tierras obligatoria para poder recibir dichas ayudas compensatorias.

El objetivo perseguido a medio y largo plazo con la baja de los precios institucionales es inducir un cambio en las técnicas de cultivo. Hasta ahora, el "buen" agricultor era aquel que conseguía los máximos rendimientos físicos por hectárea. Esta convicción, profundamente arraigada incluso todavía hoy, responde a una constatación hecha durante décadas: a mayor rendimiento físico por hectárea, mayor rendimiento económico.

Con unos precios garantizados sensiblemente mas bajos, el agricultor se debería encontrar con una nueva situación: los máximos técnicos no coinciden con los máximos económicos. El "buen" agricultor debe razonar la gestión de su explotación cada partida de gasto en cada parcela en función de sus potencialidades, para conservar únicamente practicas culturales que tengan un impacto positivo desde el punto de vista económico, aunque así no sea a veces desde el punto de vista productivo.

El objetivo económico a perseguir en la explotación es que el coste de producción caiga por debajo del precio esperado de mercado y, mas concretamente con cada partida de gasto, que su rentabilidad económica sea mayor que su coste.

Con esta política, se intenta compaginar economía empresarial, reducción de excedentes y agricultura compatible con el medio ambiente por otra.

Hasta ahora en España, la baja de los precios institucionales comunitarios no se ha repercutido en una baja de los precios de los cereales en el mercado debido a las sucesivas devaluaciones de la peseta. El girasol es un caso distinto. Por lo tanto, las pautas de comportamiento de los agricultores no han sufrido por esta causa cambio alguno.

Cosas distintas han acontecido en otros Estados miembros de la Comunidad. El proceso de racionalización de las practicas de cultivo esta mucho mas avanzado en Francia o en Gran Bretaña. La carrera productivista se esta viendo ralentizada, suavizándose una de las causas que provocaba la marginalización de las economías rurales menos competitivas.

### La crisis psicológica

Sin embargo, la reforma ha tenido otra consecuencia indirecta importante: la desorientación de muchos agricultores que veían derrumbarse las certezas que conformaban su mundo, que manifestaron su incomprensión ante lo que estaba pasando y, porque no decirlo, pusieron en duda su función de agricultor, con un cierto pesimismo cuando no fatalismo. Esta sensación se vio reforzada por los retrasos en aprobar las normativas nacionales y regionales; los cambios de reglamentación en Bruselas, Madrid o Sevilla; la falta de rodaje de las distintas administraciones encargadas de la gestión de las ayudas; las diferencias entre las distintas ayudas posibles; la obligación de dejar en barbecho tierras productivas lo que choca con la cultura de muchos agricultores, y choca mas con la cultura de los mas emprendedores y dinámicos; la complejidad administrativa ...

En este primer año, hemos asistido a la sustitución, menos mal solamente parcial, de cultivos agrarios por el "cultivo de la ayuda", con consecuencias negativas para el empleo rural y para una serie de actividades económicas enclavadas en el medio rural, relacionadas con el suministro de medios de producción a la agricultura o con la comercialización de las producciones. La disminución del consumo de insumos (abonos, semillas certificadas, maquinaria; herbicidas y pesticidas..) ha sido mayor de lo que hubiera sido razonable.

La campaña de comercialización 1993/94 del girasol ha sido una demostración palpable de lo que puede acontecer en los mercados tras la reforma. Aquellos que han "cultivado la ayuda" no han obtenido prácticamente producción. Aunque sus gastos de cultivo han sido reducidos, por no decir nulos, han dejado de ingresar mucho dinero en su explotación al no disponer de mercancía para vender. En una perspectiva a medio plazo, errores de gestión como este conducen rápidamente a la desaparición de la explotación.

Las principales causas de esta caída de la demanda por parte del sector agrario han sido, a mi juicio, tres:

- la crisis de rentabilidad en la que estaba inmersa la agricultura comunitaria antes de la reforma de la PAC. Así, por ejemplo, la caída de las ventas de maquinaria agrícola remontan, en Europa, al principio de la década de los 80. Así también, la mecanización es una forma de disminuir los costes de mano de obra en cultivos que todavía tienen grandes requerimientos, como es el caso del olivar.

- la racionalización inducida por la reforma. Siguiendo con el mismo ejemplo, el sobredimensionamiento del parque de maquinaria agrícola en España era un simple constatación estadística. La experiencia acumulada hasta ahora permite concluir que los gastos de mecanización son justamente una de las partidas donde los ahorros de costes pueden mas fácilmente realizarse. La disminución del numero de labores, o la realización de trabajos por terceros, pueden tener consecuencias negativas sobre el numero de asalariados de la explotación.

- la crisis psicológica a la que nos hemos referido anteriormente, el "cultivo de la ayuda". Cabe, en lo que se refiere a este ultimo aspecto, esperar una vuelta a la normalidad cuando los nuevos parámetros de gestión de la empresa agraria se vayan consolidando.

### Las ayudas compensatorias

El impacto depresivo sobre el medio rural realmente imputable a la reforma debe ser comparado con el impacto que hubiera tenido la continuación de la política anterior. En lo que se refiere a los cultivos herbáceos, dicha política podía ser resumida con las siguientes palabras: "baja de los precios sin compensaciones".

Es obvio entonces que el impacto negativo sobre el medio rural de una política de "baja de precios con compensaciones" (es decir la reforma de la PAC) es mucho menor que el impacto de una política de "baja de precios sin compensaciones" (es decir los estabilizadores presupuestarios).

### La retirada de tierras

La obligación de dejar un determinado porcentaje de las tierras en barbecho para poder recibir las ayudas compensatorias previstas por la reforma, es señalada a menudo como uno de los elementos mas negativos para el empleo agrario y rural y para la rentabilidad de las explotaciones.

El impacto depresivo sobre la demanda de mano de obra y medios de producción de esta medida es innegable, pero cabe preguntarse cual es impacto de las políticas alternativas.

En la Comunidad sobra cereal. El ajuste entre oferta y demanda puede hacerse de dos formas: vía precios y el mercado o via la distribución de los sacrificios entre todos los productores. Si se rechaza la retirada de tierra como instrumento de control de la oferta, se potencia el ajuste por el mercado. Dicho ajuste será, a mi juicio, mucho mas negativo sobre el medio rural que un ajuste organizado. La alternativa "liberal" conduciría a aumentar las tendencias al abandono y la desertificación de las zonas rurales menos competitivas.

La alternativa "organizada" no considera la retirada de tierra obligatoria como una "buena" solución. Es un mal necesario a corto plazo hasta que otras medidas mas estructurales comiencen a hacer notar sus efectos. La primera de dichas medidas es la mencionada al principio de este apartado: el cambio de la lógica productivista por una lógica económica que conduzca a una agricultura razonada. Otras de estas medidas pueden ser la retirada de tierras voluntaria o la reforestación siempre que se garantice un impacto equivalente sobre los volúmenes de producción. En el caso contrario, corremos el peligro de tener al mismo tiempo ajuste liberal y retirada de tierra obligatoria sobre porcentajes importantes de las tierras de cultivo.

### 4. Calidad y mercado

La reforma también implico la uniformización de los precios de intervención de los distintos cereales. Algunos profesionales de la crítica aseguraron que así desaparecería la jerarquía de precios necesaria a la producción de cereales de calidad. Lo que se pretendía era que fuera el mercado, y no la administración, la que remunerara dicha calidad, entendiendo justamente por "calidad" la reunión de las características que corresponden a la demanda. La experiencia de este primer año de aplicación de la reforma no puede haber sido mas positiva. tanto en el caso del trigo duro, como en el del trigo de fuerza o del trigo panificable, el mercado ha reflejado las diferencias de calidad entre los distintos productos.

El saneamiento del mercado con el recorte de producciones acontecido en la campaña 1993/94 también ha contribuido a esta valoración por el mercado de las características de los productos.. Los productores tendrán siempre grandes problemas para valorizar con mayores precios sus esfuerzos para mejorar la calidad en un mercado excedentario.

Se abren así interesantes perspectivas para el medio rural que van mucho mas allá que el ámbito de los cultivos herbáceos.. La obtención de productos de "calidad" es una de las vías de desarrollo de aquellas regiones que no tienen costes de producción reducidos. Como dicha "calidad" solo cobra sentido una vez que el producto esta en el mercado y se enfrenta a la demanda de los consumidores, la existencia de una demanda fragmentada con exigencias

diferentes, abre múltiples oportunidades a quienes quieran (y puedan) cogerlas. Se trata de las producciones bajo denominación de origen, los "labels", la agricultura biológica, los trigos de verdad "durum", los trigos de fuerza, el girasol con alto contenido oleico, y una larga lista de cultivos orientados a satisfacer demandas locales o específicas.

La reforma, limitando la importancia de la intervención, ha devuelto protagonismo al mercado y contribuido a sentar las bases de una política de calidad para los productos agrarios. Ha sido una actuación coherente con la promoción y defensa a nivel comunitario e internacional de las apelaciones de origen y otras denominaciones de calidad.

## 5. Las medidas de acompañamiento

No pretendemos ni detallar ni desarrollar las medidas de acompañamiento promovidas a raíz de la reforma. Cabe señalar que responden a una lógica que tiene al desarrollo rural como eje esencial. El futuro de nuestro medio rural ya no pasa por el desarrollo uniforme y generalizado de las producciones agrarias. La gran variedad de medidas incluidas en este apartado no son mas que el pálido reflejo de la mayor aun diversificación de actividades necesarias para promover el desarrollo local. La movilización del potencial de desarrollo endógeno pasa por la existencia de promotores locales con capacidad de liderazgo y capacidad de iniciativa.

También después de un año, se pueden realizar las primeras observaciones, que no alcanzan todavía el rango de conclusiones. entre ellas cabria destacar:

- la escasa originalidad de las propuestas contenidas en los programas presentados en Bruselas, con las consabidas excepciones. Todo parece indicar que las distintas administraciones han a menudo seguido presas de la rutina de las actuaciones anteriores y tradicionales, quizás por la urgencia que ha presidido a su redacción.
- la contradicción entre posibilidades presupuestarias por un lado y objetivos políticos marcados en múltiples declaraciones a los medios de comunicación por otro.
- la contradicción entre objetivos políticos públicamente marcados y posibilidades técnicas de llevarlas a cabo.

## 6. Epilógó provisional

Al margen de cuanto hemos dicho hasta ahora, algo hondo esta cambiando en la política agraria comunitaria a raíz de la reforma de 1991 y 1992. La mejor prueba está en el ultimo 'documento de reflexión' presentado por la Comisión de la Unión Europea relativo a la reforma en el sector viti-vinicola, en el que por primera vez consideraciones regionales y medioambientales están en le centro des diagnostico a pie de igualdad con las consideraciones de marcado. esta evolución de fondo es positiva desde el punto de vista del desarrollo rural.

Hemos dicho "esta cambiando" y no "ha cambiado", porque el proceso de reforma esta dando sus primeros pasos. Algunos problemas con los que se enfrentan sectores importantes de la economía agraria europea no han sido objeto de reforma hasta ahora. Se trata de producciones tan importantes para Andalucía como el olivar o las frutas y hortalizas.

Otros problemas afrontados por la reforma no parecen haber sido resueltos eficazmente. Este seria el caso de las producciones del vacuno, que podrían volver a conocer graves problemas desde finales del año que viene.

Otros son preocupaciones no tradicionales de la política agraria comunitaria pero que tienen hoy gran importancia. Se trata de la calidad de los alimentos, de la presencia de residuos de tratamiento, de la calidad de las aguas, de la gestión del espacio rural, de la protección de los acuíferos y de la fauna salvaje...

Otras, por ultimo, están relacionadas con la eficiencia del gasto publico en la agricultura y el análisis coste/beneficio de las medidas hasta ahora aprobadas. No cabe dudar de la continuidad de las ayudas compensatorias instauradas por la reforma, aunque cabe preguntarse si existen mecanismos que aseguren un efecto benéfico mas concentrado en medio rural, que estimulen una agricultura mas respetuosa del medio ambiente y que las

legitimen más a los ojos de quienes las reciben y de los contribuyentes.

Encontrar respuestas a esta pregunta es particularmente importante desde el punto de vista del empleo rural. las pérdidas de empleo en el sector agrario pueden verse compensadas por la creación de nuevos empleos. Debe aprenderse, por ejemplo, de la experiencia de los programas "leader" que habrían creados hasta el momento 2 700 empleos en Andalucía, según ha declarado en Granada D. Alfredo Sánchez, Presidente de la Asociación "Leader".

La Comisión, en su Documento de reflexión de febrero de 1991, destacó una doble función para el agricultor: la clásica de producción y la, también tradicional pero menos clásica, de gestión del medio rural. No nos engañemos, estas nuevas definiciones de las funciones del agricultor son el preludio a la desaparición de las políticas agrarias tal y como las hemos conocido hasta ahora y su integración en políticas mucho más globales de desarrollo rural integrado.

Esta invitación a la reflexión no forma parte de un ejercicio intelectual sino representa una necesidad y, también, una urgencia. las oportunidades de desarrollo que se pierden no suelen volver. El desarrollo endógeno requiere como condición necesaria, aunque no suficiente, capital humano. Las jubilaciones, el exodo de los jóvenes y de los elementos más dinámicos de la sociedad rural, el desarrollo de la cultura del subsidio frente a la cultura de la solidaridad y del esfuerzo personal y colectivo, son tantos otros factores que discriminan en contra de las zonas rurales menos desarrolladas.

El carácter explícito del apoyo público del que gozan los agricultores está provocando debates inéditos, incluso en el seno del sindicalismo agrario mayoritario francés. Está siendo una potente palanca de cambio de las mentalidades del medio rural y de los términos en que se diseña una política coherente de ocupación del territorio. Esta, también, estimulando a muchos actores del desarrollo rural. El arte de la política consistirá, en este caso, en hacer de esta necesidad una realidad palpable.