

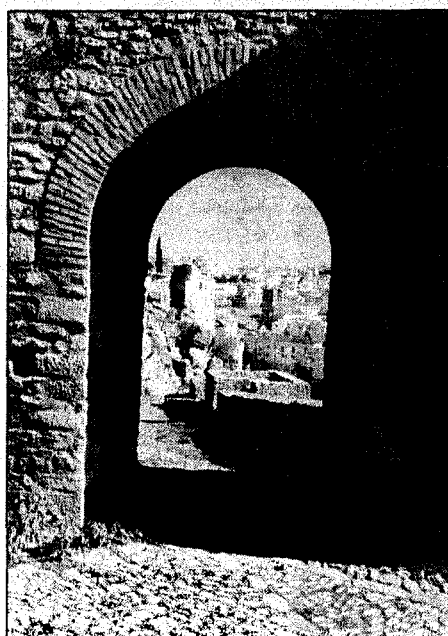
Se acentúan las diferencias
¿Unas reformas ineficaces?

1988

LAS POLITICAS AGRARIAS: OPINA LA O.C.D.E.

Hacia un liberalismo del mercado...
a pesar de las peculiaridades del sector

Tomás García Azcárate*



La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (O.C.D.E.) acaba de publicar un interesante estudio sobre las distintas políticas agrarias nacionales, su coste presupuestario y sus consecuencias sobre el mercado mundial, sobre los consumidores y sobre la evolución de la renta y la producción agraria. Este informe merece una atención específica por dos grandes razones: la información comparativa entre países que han recopilado los autores, por un lado, y la exposición *con toda claridad* de los principios básicos que deberían conformar las políticas agrarias de los países miembros de la organización, por otro.

LA SITUACION ACTUAL

El cuadro 1 recoge algunos indicadores del coste presupuestario de las políticas agrarias existentes en el trienio 1979-1981, en los principales países miembros de la O.C.D.E. Desde entonces, todos los datos disponibles permiten concluir que el coste presupuestario se ha incrementado considerablemente. Desde el punto de vista cuantitativo, el apoyo presupuestario público al sector agrario era particularmente significativo en los Estados Unidos, Canadá y la Comunidad Europea; si incorporamos junto al apoyo brindado por el contribuyente el del consumidor, el apoyo al sector primario alcanzaba como promedio el 68% de la Producción Final Agraria.

Además —constata el informe de la O.C.D.E.— estas políticas agrarias sólo sirven para inflar las producciones. El sec-

tor agrario sufre una progresiva concentración; los grandes agricultores generan una parte creciente de la producción y de las rentas; los costes de producción varían considerablemente de unos productores a otros. Incluso si los precios de mercado son inferiores al coste de producción de la mayoría de los agricultores siguen estimulando la producción en las explotaciones más rentables y productivas.

Por otro lado, una parte de los recursos inyectados en la agricultura ha servido para incrementar el precio de la tierra. En los Estados Unidos, esta parte llegaría al 50% pero sería mucho mayor aún en la Comunidad.

En resumen, "Este apoyo no ha permitido mejorar sensiblemente el bienestar del mundo agrario. Las disparidades de ventas y patrimonios se han acrecentado, los ricos siendo más ricos mientras los pe-

queños han visto disminuir en numerosos países su renta disponible neta. Esta evolución va unida a una mayor desigualdad regional en la distribución de las rentas, sobre todo en la Comunidad, región en la que se han consolidado las disparidades internas a los Estados miembros y entre Estados miembros" (página 10).

LAS PROPUESTAS ACTUALES

El informe analiza a continuación distintas propuestas e iniciativas actualmente en el candelero para modificar estas políticas nacionales: retirada de tierras en producción, cuotas productivas y precios diferenciales.

La *retirada de tierras* ("set aside") es una medida frecuente en numerosos países, y en particular en los Estados Unidos desde hace más de 50 años. El informe señala que han sido bastante ineficaz y no han permitido reducir significativamente el volumen de la producción. Se ponen en barbecho las peores tierras lo que permite al agricultor concentrar sus esfuerzos sobre las mejores tierras restantes.

Las *cuotas* son un instrumento eficaz para controlar la producción. Pero los consumidores no se benefician de unos precios de venta al público menores, más próximos al precio de equilibrio; además se dificulta el ajuste estructural y consolida la posición dominante de los productores inicialmente más productivos.

La propuesta de "*precios diferenciales*" puede arbitrarse de distintas maneras: cuotas de corresponsabilidad, cuotas adicionales... La experiencia en el sector lácteo comunitario no ha sido totalmente positiva al permitirse de varias maneras compensaciones entre productores, regiones... que han aminorado su efecto disuasorio.

(*) Administrador de la Comisión de las Comunidades Europeas. Las opiniones expresadas en este artículo no comprometen a la Institución a la que pertenece el autor.

EL PROTAGONISMO DEL MERCADO

En la tercera parte del estudio, los autores exponen cuáles deben ser las orientaciones básicas de una reforma coherente de las políticas agrarias. "La magnitud de los desequilibrios agrarios en los países de la O.C.D.E." requiere soluciones mucho más radicales que las medidas liberalizadoras controladas y limitadas adoptadas hasta ahora. "No es fácil conseguir el equilibrio entre oferta y demanda mediante precios establecidos a nivel político"... "Los modernos agricultores —los mayores beneficiarios— no necesitan subvenciones ni, seguramente, protección contra el mercado".

Además —prosigue el informe— si bien es verdad que el sector agrario es más sensible y vulnerable ante los cambios macro-económicos, también es cierto que su dinámica interna se ha estabilizado. Los agricultores pueden reaccionar mucho más rápidamente; *si se dejara vía libre a las fuerzas del mercado, éste no agrandaría los desequilibrios sino que los corregiría* (sic). Evidentemente el subrayado es nuestro, ante la crudeza de la opinión y la claridad con la cual está expuesta. Este liberalismo se concretaría, entre otros, en los siguientes puntos:

- Aproximación gradual de los precios institucionales nacionales a los precios del mercado mundial.

- Actuación conjunta en los principales países desarrollados.

- Ayudas directas a las rentas por motivos regionales, ecológicos o de seguridad en el abastecimiento.

- Reducción de la producción concentrada prioritariamente en aquellos países con mayores costes de producción.

UNAS NECESARIAS REFLEXIONES

Una propuesta globalizadora y coherente como ésta se merece un juicio ponderado. Evidentemente, las políticas agrarias características de la postguerra en los países desarrollados están en crisis. El informe subraya, además, con fuerza la existencia de una *agricultura dual* en la que coexisten explotaciones competitivas con explotaciones marginales o en vías de marginación. Las primeras generan la mayor parte de la producción y se benefician de la mayor parte del gasto público en gestión de mercado, gasto que constituye —en última instancia— una transferencia de rentas desde el consumidor o el contribuyente.

También es cierto que no puede producirse *cualquier producto a cualquier precio y en cualquier cantidad* sin tener en cuenta la existencia de una demanda real y solvente para dicho producto y dicha calidad.

Un mayor grado de "realismo económico" era —y es aún— necesario en la gestión de los mercados agrarios de los países desarrollados. La Comunidad Europea con la reforma de su política agraria camina en esta dirección. El proceso de ajuste se acompaña de propuestas tales como ayudas directas a las rentas, renegociación de la protección arancelaria europea consolidada en el GATT, estímulo a la extensificación o retirada de tierras.

Sin embargo, tampoco pueden olvidarse las *peculiaridades diferenciales* de la actividad agraria con respecto a otras actividades económicas: conservación de la naturaleza, protección del medio ambiente, elemento decisivo de equilibrio regional en numerosas regiones, período dilatado de madurez de las inversiones, precio de la tierra con escasa relación con su

rentabilidad económica, necesidad estratégica de mantener un cierto grado de autoabastecimiento y aleatoriedad climática, entre otros factores.

Aunque el foso entre sector agrario y otros sectores económicos se halla en parte colmado con el desarrollo económico, algunas de estas diferencias persisten y persistirán previsiblemente en un próximo futuro. La política agraria debe estar en sintonía con la política económica general, pero seguirá con toda probabilidad siendo en cierta medida específica.

Esto debe relacionarse con el papel *inequívocamente* corrector de desequilibrios asignado al mercado por los autores del estudio. La existencia de una "mano invisible" está en el centro de los debates desde los albores de la ciencia económica. A nadie se le escapan los componentes ideológicos que sustentan los diferentes puntos de vista; pero en lo concerniente al sector agrario, existen numerosos ejemplos de altibajos imprevisibles de las cotizaciones que han desestabilizado totalmente los mercados mundiales, en los (escasos) casos en que puede hablarse de mercado mundial. Las tensiones en el mercado de la soja a raíz de la sequía que ha padecido en la primera parte del año la agricultura norteamericana son un nuevo ejemplo que no puede olvidarse.

Por último, y esto significa cuanto menos dudas acerca del mencionado papel "inequívocamente corrector", el proceso de avance hacia el mercado único europeo —el horizonte 1992— es insoluble (al menos en el llamado "Plan Delors") del avance hacia una mayor *cohesión económica y social*, y de la coordinación y potenciación de los *fondos estructurales europeos* (Fondo Social, Fondo Europeo de Desarrollo Regional y FEOGA-orientación).

COSTE PRESUPUESTARIO DE LAS POLITICAS AGRARIAS
(Trienio 1979-1981)

Países	Coste total	Coste unitario	Coste relativo	
	(000 Millones de ECU)	ECU/Explotación	Sobre PIB (%)	Sobre PFA (%)
Estados Unidos	26,2	10.810	1,3	22,1
Canadá	2,5	10.248	1,2	23,7
Australia	0,6	3.708	0,5	6,1
Nueva Zelanda	0,2	3.458	1,4	8,5
Japón	23,8	5.110	2,9	57,6
Austria	1,4	4.584	2,8	38,9
C.E.E.	56,5	1.437	2,8	49,9

Fuente: L'Observateur de l'O.C.D.E. n.º 149. Decembre 1987, p. 9.

P.I.B.: Producto Interior Bruto

P.F.A.: Producción Final Agraria