

## CRITICA DE LA REFORMA DE LA PAC<sup>(\*)</sup>

---

Carlos Tió <sup>(\*\*)</sup>

*En el presente artículo se realiza una valoración crítica de las modificaciones introducidas en la Política Agraria Común a partir de la reforma MacSharry. Tras analizar los problemas y las limitaciones congénitas de la PAC tradicional, se concluye que, aun cuando la reforma era inevitable, las medidas adoptadas, al estar basadas en ayudas directas a los agricultores, van a seguir siendo un freno para el logro de una agricultura comunitaria racional e internacionalmente competitiva, así como un lastre para el presupuesto comunitario.*

**Palabras clave:** *política agraria, PAC, reforma de la PAC, precios agrarios, renta agraria, excedente agrícola.*

### INTRODUCCION

---

La compleja tarea de elaborar una Política Agraria Común (PAC) para un espacio tan amplio y heterogéneo como es la Comunidad de 12 países que pronto, seguramente, experimentará una nueva ampliación, obliga a ser comprensivos con las razones coyunturales que justifican la toma de decisiones en esta materia. Habitualmente, los problemas acumulados son de tal magnitud, afectan a tan variados intereses, que las soluciones adoptadas son casi siempre insatisfactorias.

Estas limitaciones congénitas han ido dando vida a una criatura, que conocemos como Política Agraria Común. La deformidad en su estructura interna, la irracionalidad en muchos de sus elementos y mecanismos, no debe ocultarnos su necesidad social, política y, en muchos aspectos, económica. En definitiva, la PAC actual, incluida la reforma MacSharry, es

---

(\*) Publicado en *Información Comercial Española*, núms. 720-721, agosto-septiembre 1993.

(\*\*) Ingeniero Agrónomo.

consecuencia de un difícil equilibrio inestable que, por tanto, obliga continuamente a la introducción de reajustes y reformas parciales.

Pero reconocer las causas de esta dinámica no debe apartarnos de un saludable ejercicio de análisis, con la intención de ir madurando alternativas de futuro en un proceso de reflexión permanente, clásico en la elaboración de la PAC.

Ese proceso de reflexión es difícil que sea aséptico, que no tenga en cuenta el origen nacional e ideológico con que se aborda el análisis, ya que la Política Agraria Común y la reforma de 1992, no son neutrales en sus efectos regionales y sectoriales.

### **TODA UNA DECADA DE REFORMAS**

---

El tronco tradicional de la Política Agraria Común estaba construido sobre una armazón relativamente coherente que, en síntesis, se basaba en:

- Los grandes sectores de la agricultura comunitaria (cereales, azúcar y productos ganaderos), disfrutaban de una férrea protección en frontera, un régimen de precios elevados y un sistema de intervención eficaz.
- En los sectores en que la Comunidad primitiva era deficitaria (semillas oleaginosas, tabaco, algodón y, en cierta medida, la carne de ovino) existía liberalización de importaciones y ayudas directas a los productores comunitarios.
- Por último, las frutas, hortalizas y el vino, disfrutaban de un precio mínimo de importación (precio de referencia) y peculiares sistemas de eliminación de excedentes (destilaciones y retiradas), con el objetivo de sostener precios remuneradores para los productores.

Los desequilibrios que habían ido acumulándose a lo largo de los años sesenta y setenta, obligaron a introducir limitaciones y adaptaciones al sistema, a lo largo de la pasada década.

- En 1984, la Comunidad introdujo el régimen de cuotas en el sector lechero.
- Los precios agrarios siguieron una tendencia descendente en términos reales, al tiempo que los sistemas de compras de intervención dejaban de ser automáticos, haciéndose más restrictivos a través de diversos procedimientos.
- El mantenimiento de la protección exterior se fue haciendo compatible con importaciones crecientes, a través de diversos acuerdos preferenciales.

- En 1988, el sistema de estabilizadores agrícolas generalizó el uso de un mecanismo de Cantidades Máximas Garantizadas, con la intención de mantener gobernables los gastos agrícolas del FEOGA.

En este contexto, el nuevo escenario internacional de principios de la actual década, marcado sobre todo por los acontecimientos del centro y este de Europa, la inestabilidad en el norte de Africa y la búsqueda de un nuevo marco estable de relaciones comerciales internacionales (GATT), ha impulsado la necesidad de cambiar sustancialmente la orientación de la PAC.

Pero además, la propia dinámica interna aconsejaba esa nueva orientación. La vieja PAC no había impedido el progresivo desmantelamiento de la sociedad rural tradicional, la agricultura mostraba sus límites para ser el único soporte de la vida en el mundo rural, siendo preciso reforzar el apoyo a la ocupación del territorio. En otro caso, el proceso de vaciamiento en muchas comarcas y regiones hacía temer una peligrosa desarticulación territorial en el mundo rural.

La sociedad europea ha ido sensibilizándose crecientemente hacia los problemas medioambientales y la utilización del espacio con objetivos recreativos. La agresión de ciertos modos de producción agrícolas y ganaderos al medio ambiente, para obtener productos ya excedentarios, constituye una irracionalidad cada día más sentida.

Este breve repaso a la situación en que se gesta la reforma MacSharry, justifica suficientemente la adopción de una nueva orientación para la agricultura comunitaria. El problema que intentaré analizar seguidamente es si las medidas de reforma adoptadas son las más adecuadas, o hubiera existido otra posibilidad más acertada de encaminar la PAC del futuro.

Pero, para apoyarnos en este análisis crítico, es preciso disponer de algún punto de referencia, de algún modelo teórico que pueda ser considerado como escenario futuro deseable. De diseñar los rasgos de dicho "modelo utópico", nos ocupamos a continuación.

## **UN MODELO DESEABLE DE FUTURO**

---

En mi opinión, la Comunidad Europea deberá mantener el apoyo a su agricultura en el futuro, aunque dicho sostenimiento no deberá ser incompatible con el aumento progresivo de los intercambios con el exterior y el mantenimiento garantizado de las corrientes comerciales tradicionales con los países que disfrutaran de acuerdos preferenciales.

Ello es coherente con un sistema de protección en frontera que garantice precios estables en el interior de la Comunidad, pero que no genere excedentes. El concepto de excedentes que aquí se utiliza es el de todo producto que requiera de una subvención especial para ser vendido en el mercado mundial.



Por muchas razones, que no es el momento de explicar aquí, los costes de la producción agraria en la Comunidad son superiores a los de otras zonas del mundo. Es legítimo que la Comunidad Europea sostenga por tanto un sistema que le permita mantener un régimen propio de precios internos y estable. Pero también hay que reconocer que dicho sistema de precios no puede ni debe engendrar producciones artificiales que no tengan una demanda real en el mercado.

La aplicación de tales principios provocaría en cualquier caso una fuerte reconversión en la agricultura comunitaria. Las producciones de muchas comarcas y regiones dejarían de ser viables a los precios que exigiría dicho equilibrio oferta/demanda. De hecho, el avance tecnológico y el crecimiento de rendimientos permitiría un descenso progresivo de los precios de equilibrio requeridos, con lo que se garantizaría un progresivo desmantelamiento de la protección exterior.

En un escenario como el aquí descrito, el coste presupuestario de la regulación de mercados sería muy reducido, limitándose a las intervenciones de ajuste oferta-demanda coyunturales o a la concesión de algunas ayudas directas en casos singulares, y para orientar algunas producciones.

La liberalización de recursos presupuestarios permitiría la elaboración de una política socioestructural y de fomento de nuevas actividades en el mundo rural afectado por el funcionamiento del mercado libre, con recursos comunitarios. Sería una estrategia selectiva, que dirigiría las ayudas a las rentas o a las inversiones, a los grupos sociales y regiones realmente afectados por el funcionamiento del mercado libre interior o comunitario.

En definitiva, un modelo de las características del descrito sucintamente, permitiría el desarrollo de un sector productivo y empresarial competitivo y liberaría recursos presupuestarios para efectuar una auténtica reconversión de los factores tierra y trabajo, hoy día dedicados a la agricultura, pero en cantidades excesivas o de un modo marginal.

Esta concepción de la política agraria de futuro exige, claramente, una profundización hasta sus últimas consecuencias del proceso de unidad europea, ya que considera el espacio comunitario como el del mercado único de un país, algo de lo que realmente estamos aún muy alejados.

Tras estas consideraciones, estamos ya en disposición de analizar la reforma MacSharry desde una perspectiva crítica.

## **LA REFORMA COMO FRENO A LA RECONVERSION DE LA AGRICULTURA**

---

Dos de los elementos de la reforma suponen un freno importante a la reconversión en el uso de las tierras agrícolas marginales o que se cultivan en exceso, respecto a las necesidades actuales. Se trata de los elementos centrales del régimen: el pago compensatorio a la hectárea y el sistema del *set aside* rotatorio.

Las ayudas a la hectárea van a constituir un estímulo para mantener en la producción de cereales o semillas oleaginosas toda una importante superficie que, en otro caso, dejaría de tener dicha dedicación en el próximo futuro, como consecuencia del juego del mercado.

Es muy posible que éste haya sido uno de los efectos deseados de la reforma. Existe un lógico temor a que el libre juego de las fuerzas del mercado lleve al abandono de numerosas tierras y que, a corto plazo, no existan mecanismos de ayuda a la reconversión con la crisis social que ello podría traer consigo.

Ahora bien, dichas tierras condenadas al abandono de la producción por las leyes del mercado, con las ayudas a la hectárea ¿no tendrán una vida productiva futura tan sólo aparente? Parece que los nuevos precios de mercado para los cereales obligarán a prácticas extensivas de cultivo, para evitar que los costes marginales superen al precio de mercado. Es decir, en muchas de estas tierras, las siembras y producciones van a constituirse en la excusa para la percepción de la ayuda a la hectárea.

La exigencia del *set aside* rotatorio añade un nuevo elemento de estabilización en el uso de las tierras. Cada explotación tendrá que dejar de sembrar unas parcelas variables de su explotación para poder tener derecho a las ayudas. Con ello se frena la posible reconversión hacia otros usos -por ejemplo, forestales, de pastos extensivos, etcétera-, de las tierras menos aptas de la explotación. La excepción al carácter rotatorio, prevista en el reglamento, no evitará los efectos del régimen general.

La reconversión de las tierras excedentes y marginales se verá frenada, además, por los efectos de las ayudas a la hectárea sobre el valor de la tierra y por el gasto presupuestario de las ayudas.

## LA REFORMA Y EL PRECIO DE LA TIERRA

---

La actual crisis de la agricultura en muchos sectores y regiones ha provocado un cierto retroceso del valor de las tierras agrícolas. Más que un aspecto indeseable de la situación actual, cabría considerar dicha caída de los precios como un factor clave en la salida de la crisis agrícola y en la reconversión del recurso tierra.

La excesiva valoración de la tierra no está justificada en su rentabilidad como factor productivo y limita las posibilidades, tanto de reestructuración de la agricultura viable, que no tiene acceso a dimensionar adecuadamente sus empresas, dados los costes de adquisición de tierras, como las posibilidades de desarrollar nuevas actividades económicas o consolidar nuevos mercados de tierra, frenados por precios no accesibles.

Socialmente es duro de aceptar que los patrimonios, tan costosamente acumulados por generaciones de agricultores, tienen un valor de realización inferior al que se pensaba. Pero si el mundo rural y la agricultura desean incorporarse a la sociedad del futuro, deben aceptar



una de las leyes básicas de dicha sociedad, como es que el precio de las cosas es el que se obtiene por ellas en el mercado cuando se desea venderlas.

La concesión de una ayuda a la hectárea revaloriza o frena la caída en el precio de la tierra, al convertirse en un activo adicional. Incluso, muchos propietarios, hasta ahora desinteresados de sus fincas, están recobrando su atención hacia ellas por motivos exclusivamente especulativos.

## **EL GASTO PRESUPUESTARIO DE LAS AYUDAS**

---

El sistema de ayudas a la hectárea supone un incremento neto de los gastos del FEOGA-Garantía. El régimen se basa en compensar una parte de los actuales precios y de la protección en frontera derivada, por unas ayudas directas a la hectárea, con financiación presupuestaria.

Ello implica un aumento de gastos, aunque el resultado neto, sin duda, se ve disminuido por el ahorro en restituciones a la exportación de cereales y productos avícolas y porcino, así como por el descenso en los precios de intervención en carne de vacuno, inducidos por el ahorro en los costes de alimentación animal.

Según los primeros cálculos de la Comisión, el gasto en todas las ayudas a la hectárea ascendería a cerca de 14.000 millones de ecus, de los cuales, 3.500 millones de ecus serían el aumento neto. La línea directriz presupuestaria del gasto agrícola pasará de 35 millones de ecus en 1992 a 43,4 millones de ecus corrientes en 1997.

Según el modelo ECAM<sup>(1)</sup> el aumento de gastos anuales con la actual reforma será de un 4 por 100, mientras sería de sólo un 1,7 por 100 en el contexto de un escenario tendencial sin reforma.

Lo que interesa destacar en este apartado no es volumen de recursos adicionales requeridos por la reforma, ya que, si se hacen necesarios, bienvenidos sean. Es más importante destacar que la reforma no se justifica en razones presupuestarias y, además, introduce un sesgo muy peligroso en el trato concedido a los diversos sectores agrarios y regiones productoras. Con el aumento de gastos agrícolas de la sección Garantía del FEOGA también se hace inviable presupuestariamente una nueva estrategia de reconversión en la utilización de los recursos productivos del mundo rural.

El aumento de gastos en la reforma de los grandes sectores de la agricultura de siembra anual en la Comunidad no podrá ser aplicado en el futuro a otros sectores de productos mediterráneos, que tendrán que adaptar su normativa a corto plazo. ¿Podría el presupuesto

---

(1) LOYAT, J.: "La Réforme de la Politique Agricole Communautaire: une évaluation par la modèle ECAM", *Economie Rurale*, número 211, septiembre-octubre 1992.

comunitario con una ayuda a la hectárea de viñedo, de olivar, de almendro, de hortalizas y frutales, o de remolacha? Es difícil concebir tal incremento de gastos a corto plazo considerando que, al tratarse de productos de elevado valor añadido, las ayudas tendrían necesariamente también que ser elevadas.

Ahora bien, si en estos sectores pendientes de reforma se va, como es de temer, a una disminución de precios y apoyos y a una mayor liberalización de las importaciones, ¿cómo será posible mantenerlos al margen de un sistema de compensación de rentas, similar al de las ayudas a la hectárea?

De estas simples ideas se deduce que el régimen de ayudas a la hectárea, como base de un modelo de política agraria del futuro, es inviable. Pero es que, además, es regresivo socialmente.

### **LA REGRESIVIDAD SOCIAL DEL REGIMEN DE AYUDA A LA HECTAREA**

---

Concebido como un sistema de compensación de una disminución de precios, las ayudas compensatorias al productor de cereales se convierten en unas ayudas al sostenimiento de la renta de los agricultores.

Hasta ahora, los principales gastos del sector FEOGA-Garantía en el sector de cereales, las restituciones a la exportación, tenían otro carácter económico. La Comunidad sostenía un nivel de precio interno muy elevado, se generaban excedentes y había que exportar sobre el mercado mundial, a precios muy inferiores. Al operador económico que asumía dicha responsabilidad se le compensaba por la diferencia de precios. Bueno o malo, dicho sistema de restituciones tiene una lógica aplastante: nadie exportaría para obtener pérdidas.

Por otra parte, es cierto que cualquier productor cerealista se beneficiaba de precios muy remuneradores, dentro de un sistema que ha sido también muy criticado por conferir rentas diferenciales, más elevadas, a los agricultores más grandes y más productivos. Pero lo cierto es que dichas rentas no provenían de una transferencia directa de los presupuestos públicos sino del funcionamiento de los mecanismos del mercado.

El actual sistema de ayudas a la hectárea ha dado una transparencia "insostenible" a dichas rentas diferenciales, sin excluir a nadie. Cuanto mayor sea la superficie de un agricultor y mayores los rendimientos en su comarca, las ayudas serán mayores.

Pero, además, no se excluye a nadie, lo cual, en un sistema de compensación y sostenimiento de rentas, es bastante escandaloso. ¿Quiénes son los productores cerealistas de la Comunidad? ¿Existe algún censo que permita conocer subjetivamente a cada uno de ellos? La respuesta es sin duda afirmativa: la declaración anual del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.



¿Cómo podrá sostenerse a medio plazo un sistema de ayudas a la renta si no se introduce algún tipo de límite de renta en los perceptores?

Frente a este tipo de análisis, algunos niegan "la mayor". El régimen de ayudas a la hectárea, o de pagos compensatorios, no es un sistema de ayudas a la renta, sino de compensación de una disminución de precios. Dicho argumento puede sostenerse los tres primeros años, mientras la reducción de precios se hace efectiva pero, ¿y posteriormente?

Parece evidente que las ayudas a la hectárea constituyen un sistema de sostenimiento de un cierto nivel de ingresos al productor y, como consecuencia, de un nivel de renta. Tratándose de un régimen personalizado, ya que la solicitud de ayuda se efectúa individualmente, no parece razonable excluir la utilización de elementos subjetivos para limitar el ámbito de este sistema.

No obstante, no cabe ignorar los efectos de una limitación subjetiva en el derecho a las ayudas a la hectárea, en base al nivel de renta global del solicitante. Sería un golpe mayor a la agricultura a tiempo parcial y a las grandes propiedades. Pero, ¿no son éstos los objetivos declarados de la actual política socio-estructural? ¿No son los agricultores de carácter familiar y a título principal, los beneficiarios teóricos de las ayudas socio-estructurales?

Con un mercado basado en precios próximos a los del mercado mundial y sin ayudas a la hectárea, los agricultores que superaran un determinado nivel de renta personal podrían estar interesados en transferir sus tierras, al perder cualquier estímulo para su cultivo. Se trataría, sin duda, de una profunda reforma agraria, con efectos notables sobre los precios de la tierra.

Nada más lejos de mi intención que proponer una tal reforma agraria en estos momentos, pero hay que entender que la alternativa actual, además de costosa, es social y políticamente injustificable. En mi opinión, si el sistema estuviera basado en ciertos compromisos de inversión socialmente deseables, caso de la reforestación, las ayudas estarían justificadas independientemente de su perceptor. Pero concebidas como compensatorias de una pérdida de rentas, obligan necesariamente a comprobar la renta real del perceptor.

De lo contrario estaríamos introduciendo y sosteniendo indefinidamente el más injusto de los sistemas de ayudas públicas que pueda concebirse, con el correspondiente despilfarro social. Valga como conocido ejemplo el de la Reina de Inglaterra, como una de las principales perceptoras de la prima al ganado ovino en aquel país.

Frente a esta argumentación hay quien recuerda que mientras la política agrícola es comunitaria, la fiscalidad directa es responsabilidad nacional. Estos efectos sociales indeseables podrían ser corregidos por cada país a través de los impuestos directos.

En mi opinión, la anterior línea argumental ignora la imposibilidad práctica de abordar tal ajuste fiscal *a posteriori* creando una desigualdad intolerable, dentro de un mercado único.



Posiblemente, el impacto social del régimen de ayudas a la hectárea no se percibe de igual modo en todos los países miembros de la Comunidad, dadas sus muy diferentes estructuras sociales en el campo. Pero en muchas regiones españolas, una política de subsidios al propietario de la tierra, en muchos casos con residencia alejada de la comarca, puede convertirse en el más reaccionario sistema que pueda concebirse.

Incluso si consideráramos que el régimen de ayudas puede tener un efecto territorial beneficioso, dicho impacto queda anulado al no exigir ninguna contraprestación, si exceptuamos el *set aside*. Si las ayudas se hubieran condicionado de algún modo, a una residencia efectiva en la comarca, a determinadas acciones medioambientales, a la reconversión de superficies agrícolas marginales para forestación u otros usos no agrícolas o no alimentarios, las ayudas a la hectárea habrían tenido una justificación en el apoyo efectivo a la estrategia de sostenimiento del mundo rural.

### **UNA REFORMA PSICOLOGICAMENTE DESMOVILIZADORA Y TECNOLOGICAMENTE REGRESIVA**

No está en mi ánimo considerar que el campo y los agricultores no requieren de apoyos públicos especiales para sostener sus actividades en mercados cada día más estrechos y arriesgados.

Pero el apoyo que implica el nuevo régimen de ayudas a la hectárea es desmovilizador para la profesión de agricultor. Se trata de un sistema que fomenta la retirada de tierras de la producción, sin uso alternativo, que en el mejor de los casos financia por igual al agricultor empresarialmente avanzado que a aquel que practica técnicas rutinarias, cuando no privilegia a este último al calcular las ayudas en una región en base a rendimientos medios regionales. En definitiva, es un régimen tecnológicamente regresivo, con impacto indirecto sobre las industrias suministradoras de *inputs* a la agricultura y la investigación científica en materia de semillas, agroquímicos, etcétera.

El argumento de carácter ecológico y de apoyo a la extensificación de la agricultura, para justificar la reforma, es falaz. Es evidente que determinadas prácticas agrícolas y ganaderas contaminantes deben ser prohibidas, perseguidas y sancionadas. Pero la normativa en este sentido debe ser concreta y no genérica. La misma práctica cultural no afecta por igual a zonas distintas y, las prácticas excesivas deben definirse, perseguirse individualmente la infracción y sancionarse con la necesaria colaboración de las organizaciones profesionales agrarias.

La intensificación generadora de excedentes debe corregirse por la vía de los precios, tanto de los productos agrarios como de los *inputs*, que es el elemento económico que debe guiar la asignación de los recursos.

Con la actual reforma se inicia una senda muy peligrosa. Las rentas se aseguran, o complementan, no por razones sociales como ya se ha visto anteriormente. Además, se estimulan prácticas culturales poco costosas, destecnologizando un sector económico que,

por otra parte, debe competir de un modo creciente en el mercado mundial, con países que emplean semillas selectas, fertilizantes, agroquímicos, etcétera, para elevar la productividad de su agricultura, sin mayores restricciones. La contradicción me parece evidente.

Es decir, dar mayor racionalidad a la práctica de la agricultura, evitando los excesos contaminantes a los que sin duda se ha llegado en algunos casos, no exige introducir un sistema de desmovilización psicológica de la profesión de agricultor y de fomento generalizado de prácticas de cultivo extensivas.

Un régimen en el que el resultado económico de la explotación puede ser más rentable sin cultivar que cultivando, es un régimen desmovilizador y tecnológicamente regresivo en un sector económico que, independientemente de sus desajustes, es preciso sostener como sector económico real y competitivo.

### **UNA REFORMA COMPLEJA, DIFÍCIL DE GESTIONAR Y DE CONTROLAR**

---

La complejidad que ha llegado a tener la Política Agraria Común preocupa seriamente en Bruselas y a los Estados miembros, ya que dificulta su comprensión a los particulares, agricultores o empresas afectadas, y complica su interpretación, gestión, aplicación y control por parte de las Administraciones nacionales.

Hasta ahora, la PAC que regula los mercados agrarios había ignorado las diferentes estructuras productivas que, a nivel regional y nacional, caracterizan la agricultura europea. Dichas estructuras productivas, relacionadas con aspectos físicos, climatológicos, patrimoniales, etcétera, constituyen un completo mosaico de circunstancias variadas, difíciles de ordenar desde un punto de vista estrictamente lógico.

Con la reforma MacSharry, el FEOGA-Garantía, responsable de financiar al 100 por 100 la PAC en la regulación de mercados, tendrá que introducirse de lleno en esta problemática estructural lo cual, partiendo de la experiencia de los pocos meses de vigencia del nuevo régimen, amenaza con convertirse en una nueva especialidad para expertos en la PAC.

Entre julio de 1992 y abril de 1993, el reglamento por el que se aprobaba un régimen de ayudas a los cultivos arables en la CE, Reglamento del Consejo número 1.765/92, base de esta reforma, ha precisado de 15 reglamentos de aplicación de la Comisión, dos de los cuales ya han sido derogados.

Además, existe la idea muy extendida de que la reforma provocará desajustes, efectos indirectos indeseables y que, a corto plazo, tendrá que abordarse "una reforma de la reforma", tras la experiencia de su primer años de aplicación. No obstante, lo más probable es que las adaptaciones se realicen permanentemente, por lo que el conjunto normativo de aplicación crecerá de modo desordenado y descontrolado con el paso de los años.



Pero, además, el control del sistema es costoso y complicado, ya que tendrá que efectuarse sobre el terreno y afectará a millones de agricultores y solicitudes de ayuda cada año: habrá que comprobar sobre una base muestral la verosimilitud de miles de solicitudes de ayuda: en superficie sembrada, el cumplimiento del *set aside* normal, del *set aside* adicional como consecuencia del rebasamiento de superficie regional el año precedente, el barbecho blanco en España, tendrá que comprobarse el cumplimiento del carácter rotacional del *set aside*, habrá que diferenciar el caso del maíz y del trigo duro del resto de los cereales, diferenciar secanos de regadíos, efectuar el difícil control del *set aside* que se dedique a productos no alimentarios, aplicar el régimen diferenciado de los "pequeños agricultores", etcétera.

El lastre administrativo que todo ello implica sólo puede ser apreciado por los esforzados funcionarios que han recibido esta responsabilidad. Téngase en cuenta, además, que la negligencia en el control llevaría a la generalización de un fraude muy importante al FEOGA, y que hay que evitar a toda costa.

#### **UNA REFORMA PRECIPITADA Y PARCIAL**

---

En resumen, cabría afirmar que la reforma MacSharry es, como poco, precipitada y parcial. Ha sido una reforma precipitada porque, seguramente, se aceleró en su adopción bajo el falso supuesto de que facilitaría el acuerdo con Estados Unidos en la Ronda Uruguay del GATT.

De hecho, el acuerdo entre Estados Unidos y la Comisión Europea de noviembre de 1992, el denominado preacuerdo de Blair House, intentó ser la consolidación definitiva del sistema de ayudas a la hectárea, al quedar incluidas en la "caja verde", o medidas de apoyo a la agricultura que podrán sostenerse sin recortes tras un eventual acuerdo GATT.

Ahora bien, ese mismo principio de acuerdo con Estados Unidos encierra una dinámica infernal: si las ayudas a la hectárea quedan constantes y no son sometidas a ningún compromiso de reducción futura, ¿no intentarán todos los sectores de la agricultura comunitaria, aún pendientes de reforma, "blindar" sus respectivos sistemas de apoyo a través de regímenes similares de ayudas a la hectárea? ¿Podrá la Comunidad abordar financieramente una nueva Política Agraria Común basada en ayudas a la hectárea en todos los sectores, incluidos los de productos de alto valor añadido, caso del vino y la hortofruticultura?

En el caso español, el problema es de una enorme trascendencia ya que la reforma MacSharry apenas afecta al 18 por 100 de nuestra producción final agraria. Importantes sectores de nuestra agricultura como las frutas, hortalizas, vino, aceite de oliva, arroz, tabaco, algodón, etcétera, podrían sufrir las consecuencias de un eventual acuerdo GATT que obligara a disminuir gradualmente sus sistemas de ayudas y protección exterior, mientras el sector de cereales y de semillas oleaginosas quedarían protegidos de tal compromiso de disminución del apoyo interno, como consecuencia del preacuerdo de Blair House.

Pero, como decía, la reforma ha sido precipitada porque ni siquiera ha permitido el acuerdo final GATT. Y es parcial porque ignora el futuro de una parte muy importante de la agricultura comunitaria.

Siendo limitados los recursos presupuestarios que la Comunidad Europea puede dedicar a su agricultura, cualquier reforma parcial que implique un aumento considerable de gastos, como ha ocurrido con la reforma MacSharry, ignora su repercusión negativa en los sectores no afectados directamente por la reforma. De ahí la preocupación especial que debemos sentir los españoles. Y todo ello a pesar de que la reforma ha beneficiado sensiblemente al sector cerealista, de girasol y de carne de vacuno españoles, desde la perspectiva financiera.

### **EL CARACTER CALEIDOSCOPICO DE LA REFORMA MACSHARRY**

---

La reforma de la PAC abordada en 1992 implica cambios sustanciales que provocarán efectos variados difíciles de determinar *a priori*. Muchos de estos efectos van deduciéndose a medida que la reforma se pone en marcha, pero es preciso esperar a su aplicación íntegra para lograr una visión de conjunto del impacto real sobre cada una de las regiones y producciones de la agricultura comunitaria. De ahí que pueda compararse esta reforma con un caleidoscopio que, al tiempo que se mueve, muestra contornos y aspectos variados, subyugantes e impredecibles.

Un tema que ha ocupado extensas referencias en análisis y evaluaciones de la reforma ha sido su impacto sobre el consumo de cereales en la alimentación animal. Sin duda, el descenso en los precios de los cereales puede mejorar su relación de precios con otras materias primas habitualmente utilizadas en la fabricación de piensos, caso de la mandioca, harinas oleaginosas, "corn gluten"...

Este aumento en el uso de cereales en los piensos tendría un aspecto positivo, en cuanto facilitaría la utilización interior de un producto fuertemente excedentario, pero fomentando la ganadería intensiva, que verá descender uno de sus principales costes.

Puesto que este último efecto es contrario a los objetivos declarados de la "nueva PAC", de fomentar la extensificación de producciones, particularmente en el sector ganadero, se han reforzado las ayudas directas a la ganadería extensiva y dependiente de la tierra en el sector vacuno carne.

No insistiré aquí en la nefasta influencia de estas ayudas, especialmente las destinadas a los terneros, en un país como España, donde el modelo tradicional ha privilegiado las producciones de regadío (maíz, forrajes, alfalfa) destinadas a la ganadería intensiva, con el cebo no dependiente de la tierra. Se trata de un modelo típicamente mediterráneo, para compensar las limitaciones de un medio físico y climatológico poco adecuado para el aprovechamiento extensivo.



Aunque no se trate de aspectos menores, ya se ha escrito lo suficiente sobre estas materias para volver sobre todo ello, argumentando un poco en el vacío, ya que la respuesta y la capacidad de adaptación de los mercados seguramente nos sorprenderán en el futuro.

Otros efectos muy diversos y curiosos han ido detectándose en los primeros meses de aplicación de la reforma, por adaptación de las empresas y de los agricultores a un sistema de regulación un tanto complejo y artificial. No es el momento de extendernos con ejemplos, aunque muchos de los que ya se mencionan llegan a relacionar los efectos de la reforma sobre el equilibrio del mercado de la coliflor en aquellas regiones donde este cultivo entra en las alternativas de cultivo una vez cumplidas las exigencias del *set aside*, o las excentricidades que pueden producirse en la aplicación del régimen de producciones para usos no alimentarios autorizadas en la superficie de *set aside*, o el impacto sobre el mercado de arrendamientos rústicos de tierras marginales inducido por la obligación del *set aside*.

En España, antes incluso de aplicar la reforma, ha debido abordarse algún aspecto de trascendental importancia que no se contemplaba en el Reglamento 1.765/92. Es el caso del tradicional barbecho blanco español que ocupa una superficie muy importante ligada a las producciones cerealistas. Como consecuencia de la reforma, un país como España con más de cuatro millones de hectáreas de superficie de barbecho, deberá además dejar un 15 por 100 en *set aside* adicional para cumplir las normas exigidas por la reforma.

Todo lo anterior está provocado por una reforma precipitada, parcial y compleja, decidida en base a planteamientos demasiado abstractos, sin una valoración global detenida. Los efectos reales de la reforma MacSharry, al estar condicionados por las muy variadas estructuras productivas de las regiones europeas, serán más sorprendentes de lo que jamás pudo imaginar la Comisión Europea. De tal suerte que la reforma de la reforma ya se siente como inevitable, antes de finalizar ni siquiera su primer año de aplicación.

## CONCLUSIONES

---

Las paradojas de la política internacional han podido justificar la adopción de una reforma que permitiera una aproximación entre Estados Unidos y la CE en el seno del GATT. Sin duda ésta es la justificación de un conjunto de medidas que van a crear más problemas de los que resuelvan. Además, el eventual acuerdo al que se llegue en el marco del GATT obligará inevitablemente a reequilibrar la Política Agraria Común, con nuevos cambios sustanciales.

Pero independientemente de este contexto exterior a la propia reforma, las medidas adoptadas en 1992 suponen un giro fundamental en la regulación de los mercados agrarios y en la política agraria europea. Ello exige analizar críticamente el nuevo régimen antes de que su extensión a otros sectores y su aplicación generalizada a la agricultura comunitaria pueda provocar efectos irreversibles.

En mi opinión, resumiendo las críticas básicas ya expuestas, una política agraria basada en ayudas directas a la hectárea para compensar caídas de precios o una liberalización comercial futura, tiene cuatro efectos que la desaconsejan:

- Constituye un freno a la natural reconversión de los recursos tierra y trabajo, elevando el precio de la tierra y manteniendo una utilización escasamente productiva de recursos marginales.
- Al elevar los gastos de la PAC, imposibilita dedicar suficientes recursos financieros a una estrategia más original de desarrollo del mundo rural.
- Compromete el mantenimiento y la expansión de una agricultura realmente competitiva en los mercados mundiales, fomentando modos de producción extensivos, independientemente de que afecten o no realmente al medio ambiente.
- Representa un medio de sostener rentas que puede en muchos casos constituir un escándalo social.