

## Resumen

En este artículo, el autor plantea la necesidad de una reforma de la PAC para la agricultura española. Para ello, examina el impacto de las propuestas iniciales para la revisión intermedia, destacando que, independientemente de los matices con que puedan observarse la modulación y la disociación de las ayudas directas, la reforma de la PAC se presenta como necesaria e inevitable, en un marco de creciente globalización del comercio. Ello obliga a replantear el papel del Estado en la agricultura sobre unas bases claramente más orientadas al territorio y a la economía de las zonas rurales.

*Palabras clave:* revisión intermedia, PAC, modulación, desacoplamiento, política agraria, agricultura española.

## Abstract

In this article, the author raises the need for a reform of the CAP for Spanish farming. To this end, he examines the impact of the initial proposals for intermediate review, emphasizing that, irrespective of the tints with which the modulation and dissociation of direct aids may be observed, reform of the CAP is presented as necessary and inevitable, in a framework of the increasing globalization of trade. This makes it necessary to reconsider the role of the State in agriculture on the basis of principles clearly geared to the territory and to the economy of the rural areas.

*Key words:* intermediate review, CAP, modulation, decoupling, agricultural policy, Spanish farming.

*JEL classification:* Q18.

# LA AGRICULTURA ESPAÑOLA ANTE LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

José María GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE (\*)

*Universidad Politécnica de Valencia*

## I. INTRODUCCIÓN

NADIE parece estar contento con la política agrícola común (PAC) de la Unión Europea. En los análisis y opiniones sobre la materia, se ha destacado la orientación productivista de sus intervenciones, el sesgo anticidad de las organizaciones comunes de mercado, la desigualdad de los niveles de ayuda entre territorios y estratos de explotaciones, la escasa atención de la PAC al reequilibrio de poder negociador entre los productores y el sector de la distribución, y la debilidad de las políticas de desarrollo rural, con todo lo que éstas deberían aportar a la defensa del medio ambiente, la biodiversidad y el paisaje. Mientras parece existir un alto grado de consenso sobre los males de la PAC, el acuerdo desaparece cuando se plantea la oportunidad de su reforma. Un ejemplo de ello pudo comprobarse en julio de 2002, cuando la Comisión presentó su propuesta de reforma de la PAC, denominada Mid-Term Review (MTR). La inmensa mayoría de las opiniones vertidas en los medios españoles se manifestaron, por diversos motivos, contrarias a la reforma. Las menos críticas, cuando encontraban elementos de racionalidad en la reforma, tacharon a ésta de inoportuna y políticamente inviable (1). La MTR fue finalmente aprobada en junio de 2003, con una notable moderación con respecto a sus planteamientos iniciales. Aunque el Gobierno español respaldó el acuerdo, las organizaciones agrarias mantuvieron su posición de rechazo a la reforma.

Después de todo, un cierto grado de desacuerdo es lógico cuando

se plantean reformas profundas. La experiencia de las anteriores reformas de la PAC puede contemplarse como la de una búsqueda de nuevos instrumentos para resolver las incongruencias del pasado, pero siempre condicionada a un conjunto heterogéneo de intereses, muchos de ellos legítimos, pero otros alimentados por derechos de propiedad derivados de los niveles de ayuda consolidados por la historia o por la legislación comunitaria.

El presente artículo defiende la necesidad de una reforma en profundidad de la PAC para la agricultura española. Para ello, seguimos los siguientes pasos. En primer lugar, examinamos la situación actual de la agricultura española, como una fotografía resultante de la evolución reciente de la PAC. Seguidamente, consideramos el margen de manobra con que debe contar cualquier cambio del statu quo, que no es otro que el permitido por los marcos financiero e internacional de la PAC, como elementos de presión condicionantes de su reforma. En tercer lugar, incorporamos al análisis una evaluación de la propuesta de la Comisión de julio de 2002 sobre modulación y disociación (2), con una referencia al acuerdo alcanzado en junio de 2003, que rebajó las pretensiones iniciales de la Comisión. Finalmente, reflexionamos sobre los instrumentos que aparecen como más indicados en la PAC del futuro.

Antes de continuar, una reflexión de orden metodológico. ¿Es el análisis de la política agraria ciencia económica o ciencia política? Probablemente pueda enfocarse desde

ambos puntos de vista. No obstante, nuestro enfoque asume que el proceso político que ha guiado la PAC sigue una lógica de racionalidad limitada (Winters, 1987). Es decir, se trata de un proceso con fallos económicos y sociales que merece la pena señalar. Sería un tanto estéril partir de la base de que el statu quo es la situación deseable. Más aún, sería de escasa utilidad acabar atrapados en la idea de que sólo aquella propuesta que tiene posibilidades de éxito en un Consejo de Ministros de agricultura es la socialmente deseable. Así pues, reivindicamos que el científico social recupere el distanciamiento y espíritu crítico necesarios para identificar los beneficios y costes sociales de los distintos escenarios de política, aun cuando a priori algunos de ellos puedan encontrar dificultades para obtener el consenso necesario para ser aprobados por el proceso institucional de toma de decisiones en la Unión.

## II. LA EXPERIENCIA RECIENTE DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

Asumamos por un momento que pueda hablarse de una agricultura española, aunque nos apartaremos de este supuesto cuando sea necesario. Si atendemos a los indicadores macroeconómicos del sector agrario español, la evolución reciente confirma la tendencia histórica a la reducción de la importancia del sector primario en términos de contribución al PIB de la economía española. La caída de la población ocupada en la agricultura continuó a una tasa acelerada, pasando de ser el 9,9 por 100 sobre la población ocupada total en 1990 al 5,6 por 100 en 2001, según los datos de la *Encuesta de población activa* (EPA).

Sin embargo, no fue todo mal para la agricultura española durante la década de los noventa. Así, la renta agraria por ocupado en 2001 ya

alcanzaba un nivel del 58 por 100, por encima del nivel de 1990 en términos reales. Por otro lado, el empleo total, según las encuestas de estructuras de explotaciones (EEP), que contabilizan el empleo utilizado tanto a tiempo completo como a tiempo parcial, varió poco durante los noventa (1.143,4 UTA en 1989, 1.099 UTA en 1997). Esta estabilidad de la demanda de empleo refleja la mayor rentabilidad relativa de las producciones intensivas del Mediterráneo, pero también puede atribuirse, en el conjunto del territorio español, a la cada vez más compleja articulación de la agricultura en las zonas rurales, donde la agricultura a tiempo parcial y las modernas formas de organización conforman un escenario de relaciones sociales que convendría analizar más a fondo (Arnalte, 2003). El trabajo de Arnalte, con datos de las sucesivas EEP y EPA, sugiere que algo está cambiando en el campo español, como pone de manifiesto la caída del trabajo familiar (con reducción sustancial de las ayudas familiares) y el aumento correlativo del trabajo de tipo asalariado. El cuadro se completa con una dinámica estructural que, de acuerdo con Sumpsi (2002), está siguiendo un modelo de ajuste clásico, es decir, con una desaparición progresiva de las explotaciones más pequeñas y un aumento, incluso en cifras absolutas, del número de explotaciones en los estratos mediano y grande. En otras palabras, no se ha detenido, ni mucho menos, el proceso de ajuste estructural de la agricultura española, aunque habría que analizar, como apunta el citado autor, el grado en que otras políticas, como la Ley de Modernización de 1995, pudieron haber acompañado positivamente este proceso. Así pues, la nueva PAC, surgida de la reforma de 1992, no parece haber sido una fuerte ralentizadora del proceso de ajuste estructural, a pesar de la distorsión que las ayudas directas de la PAC pueden haber provocado sobre el mercado de tierras.

En el ámbito de las producciones, se temía que la reforma de 1992 iba a producir una fuerte extensión de los cultivos. Sin embargo, los cambios no han sido tan drásticos, o al menos eso no es lo que sugieren los datos estadísticos agregados. Así, por ejemplo, la producción de cereales en España en 2000 superaba los 24,6 millones de toneladas, frente a los 19,5 de diez años atrás. Los rendimientos por hectárea han seguido creciendo, denotando que la producción agraria sigue incorporando innovación tecnológica, como lo revelan los rendimientos medios de los cereales, que en el año 2000 superaron los 3,5 toneladas/hectárea, frente a valores que nunca superaron los 2,7 toneladas por hectárea en el período 1990-1995. Evidentemente, la producción agraria es inestable y sujeta a los avatares del clima. No obstante, los datos no confirman que se haya registrado el abandono de la producción agraria que podía temerse cuando la PAC se reformó en 1992.

Como comprobaremos más adelante, no se pretende defender aquí la PAC surgida de la reforma de 1992, ni su desarrollo posterior en la Agenda 2000, como si hubieran sido inequívocamente positivas para el campo español. Sin embargo, debemos huir de visiones catastrofistas, pues los cambios, o no son tan dramáticos como se anticipaban, o siguen una dinámica de ajuste que la PAC no ha modificado. Más bien, puede achacarse a la PAC de los noventa haber sido incapaz de corregir algunos de los problemas históricos del mundo rural en España.

En primer lugar, si bien ha disminuido, en líneas generales, el ritmo de despoblamiento del medio rural en España (en 2001, según datos del INE, alrededor de 3 millones de personas vivían en municipios de menos de 2.000 habitantes, 115.000 menos que en 1991), la renovación rural sólo se ha dado en municipios

periurbanos o turísticos del litoral, siguiendo las comarcas del interior afectadas por un lento languidecer y envejecimiento de su población. Así, según González, Gómez Benito y García Bartolomé (2002), la participación de los jóvenes entre 15 y 29 años en los municipios de menos de 2.000 habitantes era del 18,9 por 100 en 1998, frente al 21 por 100 en 1991 (contrastando con cifras más o menos estables de entre el 24 y 25 por 100 de participación de este grupo de edad en la población total española).

En segundo lugar, si la PAC ha tenido algún efecto positivo en la evolución de la renta agraria en España, ello ha sido a un coste económico sustancial. El valor de la transferencia económica vinculada a la PAC ha sido estimado, al nivel de la UE, en 118.000 millones de euros en 2001, por la OCDE (OCDE, 2002). Una ventaja de la metodología utilizada

por la OCDE en dicha estimación (la llamada *estimación de apoyo al productor*) es que calcula la cuantía total de las transferencias económicas a la agricultura, incluyendo no sólo las procedentes de los contribuyentes, sino también las financiadas por los consumidores, al pagar éstos unos precios superiores en algunos productos a los precios de referencia en el mercado internacional. Siguiendo una metodología similar a la propuesta por el citado organismo internacional, y extendiéndola para incluir no sólo a los productos continentales contemplados en los análisis de la OCDE, sino también a los cultivos mediterráneos (frutas y hortalizas, vino y aceite de oliva) hemos calculado el valor de dicha transferencia para España y su distribución regional (véase anexo II) (3).

Los resultados del cuadro n.º 1 corresponden a 1998, es decir, antes de la aprobación de la Agenda

2000. Sin embargo, los órdenes de magnitud son informativos del valor de las transferencias de la PAC, que no creemos hayan cambiado sustancialmente en los años siguientes. Dos son los primeros resultados a extraer de dicha estimación. En primer lugar, el valor mismo de la transferencia, estimada en 9.000 millones de euros. En segundo lugar, la todavía significativa contribución de los consumidores, a pesar de que, en el año estudiado, el apoyo directo ya representaba una apreciable proporción de la transferencia total (un 48 por 100). Así pues, a finales de los noventa, a pesar de la profundidad de la reforma de 1992 y de la introducción de métodos directos de apoyo, la protección en frontera y otras regulaciones de precios seguían constituyendo instrumentos esenciales de la protección económica a la agricultura española. Nótese que, siendo como es cuantiosa, la transferencia no necesaria-

CUADRO N.º 1

## TRANSFERENCIAS DERIVADAS DE LA PAC A LA AGRICULTURA ESPAÑOLA (1998)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	APOYO AL PRECIO MILL. €	APOYO DIRECTO MILL. €	APOYO TOTAL MILL. €	PORCENTAJE VAB ACF	PORCENTAJE DEL APOYO TOTAL	
					Apoyo al precio (porcentaje)	Apoyo directo (porcentaje)
	a	b	c	d	e	f
Galicia .....	394,0	78,7	472,7	33,6	83	17
Asturias .....	150,3	24,4	174,6	72,6	86	14
Cantabria .....	119,7	17,5	137,1	66,2	87	13
País Vasco .....	81,8	31,7	113,6	43,2	72	28
Navarra .....	96,4	88,0	184,4	51,0	52	48
La Rioja .....	73,8	37,7	111,6	24,5	66	34
Aragón .....	153,2	233,0	386,2	54,7	40	60
Madrid .....	78,5	41,3	119,8	86,5	66	34
Castilla y León .....	759,7	872,4	1.632,1	69,0	47	53
Castilla-La Mancha .....	479,8	446,8	926,6	58,5	52	48
Extremadura .....	336,4	392,9	729,2	84,8	46	54
Cataluña .....	409,8	195,3	605,1	40,6	68	32
Comunidad Valenciana .....	464,5	123,9	588,4	29,8	79	21
Baleares .....	42,6	17,8	60,5	30,0	70	30
Andalucía .....	983,5	1.468,6	2.452,2	45,1	40	60
Murcia .....	182,1	51,0	233,1	21,7	78	22
Canarias .....	79,3	24,1	103,4	23,6	77	23
ESPAÑA .....	4.885,4	4.145,1	9.030,5	47,0	54	46

Fuentes: Elaboración del autor a partir de las siguientes fuentes: UPV (2002) suministra los resultados de la estimación de apoyo al productor por CCAA correspondientes a 1998 (ver anexo metodológico del presente artículo). Las ayudas directas a la producción han sido obtenidas a partir de los informes financieros del FEOGA (sección garantía). El concepto de apoyo directo en la columna b contempla todas las ayudas a la producción, lo que incluye: productos COP, aceite de oliva, forraje deshidratado, frutas y hortalizas, viñedo, plantas textiles, tabaco, vacuno de leche y carne, ovino y caprino. La columna d se estima a partir de los VABacf de las CCAA para 1995 (*Anuario de Estadística Agraria* del MAPA), cuya participación en el VABacf nacional se aplica al VABacf nacional de 1998 para obtener los correspondientes resultados nacionales para 1998.

riamente conlleva un mejor nivel de vida de los agricultores. De entrada, habría que definir el propio concepto de «agricultor», dada la variedad de categorías de titulares de explotación y, asimismo, evitar confundir el nivel de rentas del sector con el obtenido por los colectivos que lo forman (véase el trabajo de Regidor, 2000). Adicionalmente, toda una industria proveedora de insumos aparece como una de las primeras interesadas en el mantenimiento del statu quo.

En tercer lugar, mientras la PAC resulta costosa, su eficacia es sólo relativa. Trabajos recientes aportan evidencia sobre la asimetría de información y el trasvase progresivo de capacidad de negociación a favor de la moderna distribución. Bajo el predominio de la moderna distribución, los productores (agricultores e industria alimentarias) tienden a ajustarse a las estrategias de los grupos líderes (Sanz Cañada, 2002; Planells y Mir, 2002). Frente a la creciente concentración de la demanda, la protección en frontera de la UE puede contribuir a suavizar el ritmo de ajuste en la oferta, pero no constituye una solución para su debilidad (4). Puntos vulnerables de nuestra producción son, además, su dependencia tecnológica en base genética, tecnología de riego, y control de plagas y enfermedades (Rama y Calatrava, 2002). Ello invita a nuevas fórmulas de mejora de la producción y organización de la oferta a las que no atina a promover adecuadamente un modelo de política agraria basado en la protección en frontera y en ayudas directas a la producción.

En cuarto lugar, la desigualdad de distribución del apoyo de la PAC no es novedad. El cuadro n.º 1 muestra la distribución regional de los niveles de apoyo a la agricultura, derivados de las políticas de precios y de los apoyos directos financiados por los contribuyentes. Lógicamen-

te, la distribución del apoyo total responde a los patrones productivos de las distintas Comunidades Autónomas (CCAA), siendo las especializadas en productos continentales las que tienden a percibir niveles más altos de apoyo, en proporción al VAB agrario total a coste de factores. Cuando desde algunos foros se critica la reforma de la PAC porque ésta consolidaría un patrón desigual de distribución de las ayudas, se suele olvidar que la agricultura española se encuentra ya instalada en dicha desigualdad, incluso desde antes de su ingreso en la CEE. Tampoco revelamos nada nuevo si advertimos la desigualdad en la distribución de los beneficios de la política agraria entre las explotaciones, existente desde mucho antes de que se pensara en las ayudas directas como instrumento de apoyo a la agricultura española. El viejo modelo privilegiaba a las explotaciones con mayores niveles de producción. El modelo resultante a raíz de la reforma de 1992 no hizo más que hacer explícita esa desigualdad. Lo que ya existía, pero no era tangible, antes de 1992 (en el viejo modelo el consumidor era quien financiaba el grueso de la protección), a partir de 1992 sencillamente se hizo visible. Según datos de la Comisión (EU Commission, 2002c), el 82 por 100 de las explotaciones españolas son perceptoras del 24 por 100 de las ayudas directas. Incluso si sólo consideramos el subconjunto de explotaciones perceptoras de más de 5.000 euros de ayuda directa por explotación (excluyendo así las microempresas del análisis) el 4 por 100 de este subconjunto, formado por los mayores perceptores, percibe el 25 por 100 de la ayuda total. Por tomar una referencia geográfica próxima, la distribución de ayudas en España es más desigual que en Francia donde, si tomamos el mismo subconjunto de explotaciones (más o menos profesionales), el 6,5 por 100 de los mayores perceptores percibe el 22,6 por 100 de la ayuda.

En resumen, el modelo de apoyo de 1992 (y su continuación por la Agenda 2000) no hizo sino mantener unos niveles de protección socialmente costosos, desigualmente distribuidos y poco adecuados a las necesidades actuales de la producción agroalimentaria y del mundo rural en España. La PAC de los noventa ha sido incapaz de corregir el proceso de envejecimiento en el medio rural, a pesar de la puesta en marcha de programas específicos como la iniciativa *Leader*, o el lento trasvase de fondos al llamado segundo pilar de la PAC, o desarrollo rural. Tampoco la PAC ha detenido la dinámica estructural de la agricultura española, si bien ha podido ralentizar procesos de reconversión que podrían haber sido traumáticos de haberse acometido una liberalización radical de los mercados agrícolas.

Del análisis anterior puede deducirse que España entra en el siglo XXI con una PAC que carece de los instrumentos adecuados para superar algunos de los problemas más perentorios del medio rural, como son el escaso poder de negociación de los agricultores, la necesidad de relevo generacional y la pérdida de vitalidad de muchas comarcas rurales del interior. Asimismo, los instrumentos utilizados han resultado costosos y su utilización poco eficaz, en cuanto que no se dirigen explícitamente a los grupos sociales más necesitados de apoyo. Por lo tanto, no parece que la defensa del statu quo sea lo que conviene a la agricultura española. Ahora bien, todo escenario alternativo de política agraria debería suponer una mejora en algunos de los parámetros en los que falló la PAC de los noventa. Pero, del mismo modo, no puede acusarse a una nueva política que replique alguno de los errores de la política anterior si a cambio corrige algunos de ellos, y además prepara el camino para posteriores reformas.

### III. LAS PRESIONES

¿Cuál es el margen de maniobra con que cuenta una reforma de la PAC? Quizás el factor de presión más importante a medio plazo sea la negociación agrícola en el seno de la Organización Mundial de Comercio —OMC— (Compés, García Álvarez-Coque, Reig, 2001; García Álvarez-Coque, 2002). La OMC es una de las organizaciones más vilipendiadas por las organizaciones agrarias españolas y, en general, europeas (5). Sin embargo, muchas de estas opiniones caen en un cierto grado de eurocentrismo que tiende a obviar el punto de vista de la inmensa mayoría de los países en desarrollo, para quienes el Acuerdo de Agricultura (AA) ha permitido mantener el proteccionismo agrícola de los países industrializados por un período excesivamente prolongado (6). Para unos, los productores europeos, el AA constituye un drástico movimiento liberalizador. Para otros, los países en desarrollo, el AA ha supuesto la historia de una decepción, al consagrar unos niveles de ayuda en el mundo industrializado de alrededor de 1.000 millones de dólares diarios, según las estimaciones de la OCDE (OECD, 2002).

El AA ha permitido ganar tiempo a la agricultura europea (¡la primera etapa de las discusiones agrícolas se inició en 1986 y finalizó en 1994!). Pero la prolongación de las negociaciones y la aplicación posterior de los acuerdos de la Ronda Uruguay no debería haber representado un tiempo para la pasividad, sino para facilitar la transición hacia nuevos escenarios. Esto fue entendido por la Comisión en las dos últimas reformas de la PAC (1992 y 1999). Sin embargo, el Consejo de Ministros de Agricultura de la UE parece haber asimilado que la OMC «aprieta pero no ahoga», y que el *tempo* de las reformas multilaterales es suficientemente lento para asumir que «esperar es también hacer una cosa»

(de Cesare Pavese, citado por Masot, 1999). Más de quince años después del inicio de las negociaciones de la Ronda Uruguay subsiste una PAC, con críticas y problemas, pero con unos niveles de apoyo total cuantitativamente estables. La negociación multilateral fue reiniciada en 2000 y, a la altura de inicios de 2003, no existían motivos para el optimismo sobre la posibilidad de alcanzar un nuevo acuerdo multilateral, cuyas bases deben irse concretando durante el presente año, de acuerdo con la agenda de la Ronda Doha («Ronda del Desarrollo»).

El fracaso en lograr un nuevo acuerdo en la OMC, unido al agotamiento de la Cláusula de Paz del AA (finales de 2003), podría suponer el desencadenamiento de una nueva etapa gobernada por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC, como resultado de una ola de reclamaciones comerciales contra la PAC por parte de EE.UU., del Grupo Cairns y de un amplio grupo de países en desarrollo. La PAC ya tiene experiencia en «ser gobernada» por el OSD, como lo demuestra el caso del plátano, que la UE perdió a finales de los noventa. La PAC, en este sector, se ha tenido que adaptar a una resolución del OSD, y se ha fijado un período (hasta 2006) para instaurar un sistema de arancel uniforme para las importaciones de plátano (7). Dicho de manera directa, la PAC ha ganado un poco de tiempo en este sector, pero las directrices de la reforma se han impuesto desde fuera.

La reforma de 1992 se vio condicionada también por presiones de orden externo. Esta vez fue el temor a un fracaso en la Ronda Uruguay, con la amenaza de guerras comerciales con EE.UU., lo que pudo haber motivado lo esencial de la reforma MacSharry, incluyendo la introducción de ayudas directas como nuevo instrumento de la PAC. Por consiguiente, la experiencia de negociación internacional es que la PAC se ha

visto entre la espada y la pared más de una vez, de modo que es el proceso multilateral el que ha ido condicionando la PAC, y no al revés.

La revisión intermedia de la PAC puede leerse como un intento de anticipar la reforma de la PAC como paso previo a la fase final de la negociación en la OMC: que sea, por primera vez, la reforma de la PAC la que determine el proceso multilateral. La fuerte oposición con que se enfrentó la propuesta de julio de 2002, unida a la restricción financiera adoptada en el Consejo de Bruselas de octubre de 2002, ha impedido a la Comisión tomar la iniciativa en la OMC, al menos hasta la aprobación de la MTR, en junio de 2003. El mandato negociador de la Comisión ante la OMC se veía restringido por el marco de la *Agenda 2000*, y esto queda claramente reflejado en la oferta que la UE presentó en Ginebra en diciembre de 2002. En ella, la UE contemplaba una reducción parcial de la protección en frontera, con propuestas más sustanciales de reducción de la ayuda a la exportación y la ayuda interna distorsionadora del mercado. En su oferta de negociación, la UE seguía adoptando una actitud defensiva, como lo demuestra el alcance limitado de las propuestas en dos de los aspectos más sensibles de su modelo de protección.

El primero es la llamada «caja azul», es decir, las ayudas directas parcialmente desacopladas de la producción introducidas en 1992, las cuales, por el momento, están exentas de compromisos de reducción en la OMC. Lamentablemente, en la actualidad, la «caja azul» tiene pocos aliados en el mundo y poderosos enemigos, como Estados Unidos y el Grupo Cairns. España es un país que ha apostado por la caja azul como un elemento central del modelo de ayuda interna a la agricultura. El gráfico 1 recoge la ayuda interna notificada por la UE a la OMC. Asimismo, proporciona los resultados de un ejer-

**GRÁFICO 1**  
**LOS COMPARTIMENTOS DEL ACUERDO SOBRE AGRICULTURA:**  
**SIMULACIÓN PARA ESPAÑA. AÑO 1998**



Fuente: Elaboración del autor a partir de Notificación de la UE ante la OMC y UPV (2002).

cicio de cuantificación de la ayuda interna para España, siguiendo la metodología de la UE (OMC, 2001) y realizado por la Universidad Politécnica de Valencia (UPV, 2002). La estimación de la ayuda interna para España tiene pocas implicaciones negociadoras, puesto que nuestro país no negocia individualmente en la OMC. No obstante, el ejercicio revela que la participación de España en la «caja verde» (ayudas permitidas) y en la «caja ámbar» (ayuda distorsionadora del mercado) es inferior al 10 por 100, mientras que la participación de nuestro país en la «caja azul» (ayuda parcialmente desacoplada) es superior al 10 por 100. Políticamente, resulta lógico que España manifieste reservas a la reforma de este método de apoyo directo, del cual se beneficia proporcionalmente en mayor medida.

El segundo tema sensible de la negociación para España es el acceso al mercado. En este aspecto, la Unión sí se ha movido con la iniciativa *Everything but Arms* (EBA), de acceso pleno al mercado para las exportaciones de los países menos avanzados. Esta oferta de la UE no va a tener probablemente repercusiones importantes para la mayoría de los sectores de la agricultura española, debido a la escasa capacidad exportadora

del grupo de países beneficiados. Sin embargo, para algunos sectores, en especial el arroz, el acuerdo EBA puede tener consecuencias graves, sobre todo a partir de 2009/2010, cuando finalice la desgravación arancelaria. El caso del arroz ilustra lo dramática que podría resultar una liberalización radical del comercio multilateral en los sectores menos competitivos de nuestra agricultura, y también descubre la necesidad de disponer medios financieros para atenuar los costes sociales derivados de una apertura comercial (8).

En general, la agricultura española es sensible a cualquier compromiso en profundidad de la UE en materia de acceso a mercado. Volviendo al cuadro n.º 1, el apoyo vía precios —es decir, el vinculado a la protección en frontera— resulta esencial para la agricultura de algunas comunidades autónomas. En una decena de CCAA, el apoyo vía precios constituye más del 60 por 100 de la transferencia total derivada de la PAC. Ello es más importante de lo que parece, sobre todo en aquellas CCAA que dependen en menor proporción de la ayuda directa como elemento estabilizador del ingreso. En definitiva, una reducción radical de la protección en frontera por parte de la

UE, no sólo en productos con niveles de protección arancelaria elevados (carne de vacuno, lácteos, azúcar) sino también en productos con protección moderada, pero escasa ayuda directa (frutas y hortalizas), supone un riesgo cierto en la negociación multilateral actual (Estados Unidos, por ejemplo, propone la desaparición de las crestas arancelarias, es decir, de todo arancel superior al 25 por 100 *ad valorem*).

Un problema para la UE, en la negociación multilateral es el de evitar ceder en alguno de los frentes citados. En esta negociación, los diversos frentes están relacionados entre sí como vasos comunicantes. Lo que no ceda la UE, en ayuda interna (léase «caja azul») probablemente lo tendrá que ceder en acceso a mercados. En otros términos, a menos reforma de la UE, en sus métodos de apoyo interno, más presión recibirá del exterior para reformar los niveles de protección en frontera. Esta interconexión debe entenderse si se pretende evitar lo que se sugiere al comienzo de esta sección, es decir, que sea el OSD quien gobierne la PAC desde el exterior.

La Unión podría intentar mantener el statu quo, y esperar a los dictámenes del OSD en los años venideros. Pero también puede intentar mantener el nivel de apoyo a la agricultura, modificando los objetivos de la ayuda interna para defender su legitimidad internacional. De algún modo, el camino ha sido ya sugerido por la *Agenda 2000*. El acuerdo de revisión intermedia pretende también ser congruente con esta estrategia, aunque sus resultados están aún por comprobar.

¿Qué pasos tendrá que dar la UE si quiere lograr un acuerdo en la Ronda Doha? El tema es francamente complejo, puesto que se trata de una negociación de agenda amplia que abarca muchos temas, además de la agricultura. Pero la UE no puede trans-

mitir al mundo el mensaje de que no va a reformar la PAC. Los países en desarrollo reclaman un mayor acceso al mercado y una menor ayuda interna en los países industrializados, incluyendo el desmonte de la «caja azul». Los efectos de una liberalización del comercio son, en buena medida, inciertos, y resulta prudente que la UE formule propuestas moderadas en este ámbito (9). Sin embargo, debe excluirse un escenario de acuerdo que no recoja una reducción de los niveles arancelarios, al menos en los países industrializados. No parece oportuno volver a un mundo de economías agrarias nacionales aisladas, donde los países pobres tendrían poco que ganar debido al tamaño reducido de sus mercados. No es lo que le convendría tampoco a la agricultura española, que tiene capacidad exportadora en muchos de sus productos. Sería deseable detener la desgravación arancelaria a la agricultura en los países pobres (como parte de una «caja de desarrollo»), pero debería alcanzar a los países ricos, incluida la Unión Europea.

La UE puede intentar graduar el alcance de la desprotección en frontera, pero algo debe ofrecer a cambio en el frente de la ayuda interna. Aquí es donde debe intervenir el trasvase de fondos al segundo pilar y el desacoplamiento de las ayudas. Cualquier reforma que realice ambos movimientos permitiría consolidar la llamada «caja verde», lo que implica «blindar» un nivel de apoyo sustancial a la agricultura (exento de compromisos de reducción) que podría resultar eficaz convenientemente diseñado para atender a las necesidades del mundo rural europeo. Más adelante reflexionaremos sobre los factores políticos que dificultan el trasvase de apoyo interno al segundo pilar. Sin embargo, dicho trasvase reforzaría la posición europea en la Organización Mundial del Comercio (10).

Quizás el tema más controvertido es el denominado desacoplamiento o disociación. Los americanos acometieron ese movimiento en la *FAIR Act* de 1996. El desacoplamiento de los pagos directos en EE.UU. se presentó como un paso previo a su desmantelamiento, lo cual, como pudo comprobarse, era un planteamiento ingenuo que se vio contradicho por los créditos extraordinarios que el propio Congreso norteamericano aprobó durante la segunda mitad de los noventa. El fracaso de la filosofía liberalizadora de la *FAIR Act* desembocó en una nueva normativa, la *Farm Security and Rural Investment (FSRI) Act* de 2001, que supuso un retorno del proteccionismo agrícola en Estados Unidos. Este nuevo giro de la política norteamericana se plasmó en la introducción de nuevas categorías de pagos (como los pagos anti-cíclicos) cuyo carácter no distorsionador del comercio es francamente cuestionable (11). Pero más interés tiene la consolidación de los pagos directos, que han dejado de ser transitorios, se han recalculado como elemento estable del modelo de ayuda interna norteamericano y defendido internacionalmente por EE.UU. como «caja verde» (ayuda desacoplada). El desacoplamiento del apoyo aprobado en la MTR se acerca más a la filosofía de la *FSRI Act* que a la de la *FAIR Act*, en la medida en que el desacoplamiento no se ha presentado por parte de la Comisión como un paso previo al desmantelamiento de los pagos, sino más bien como un argumento para su continuidad.

Lo que tenía difícil la UE iba a ser defender la legitimidad de un modelo de apoyo a la producción «no desacoplado» (incluso aunque lo sea parcialmente). Se puede aspirar a consolidar una «caja verde» (ayuda desacoplada), vinculada a objetivos multifuncionales, como pueden ser la defensa de la cultura, el paisaje, la adopción de modelos de producción sostenibles, la diversifica-

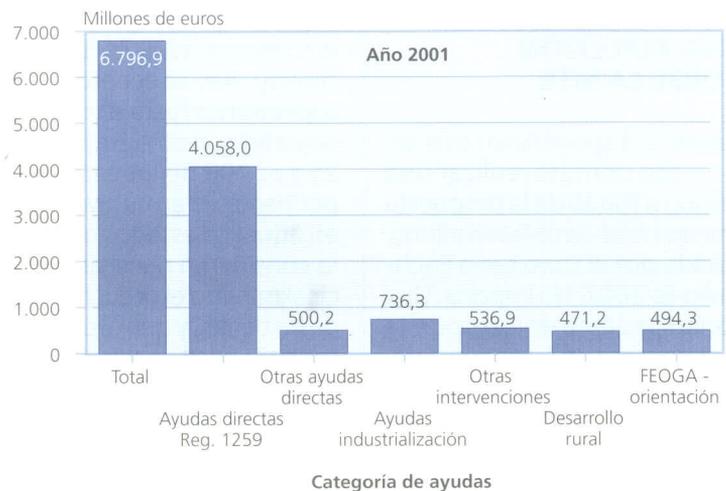
ción económica del medio rural, y la adaptación de la agricultura a una economía moderna (creación de valor añadido, rejuvenecimiento de la comunidad rural, producción de calidad y ecológica, etc.). Tampoco es evidente que los pagos desacoplados de la MTR sean coherentes con los objetivos anteriores. No obstante, el modelo de defensa de la multifuncionalidad ligado a pagos directos por superficie o por cabeza («caja azul») está abocado a desaparecer, como resultado de la presente negociación en la OMC o de las que en el futuro la sucedan.

El que hayamos dedicado más espacio a tratar la presión derivada de la negociación comercial multilateral no significa que sea el único factor de presión, aunque sí el más complejo de comprender. Debemos citar, además, el segundo factor de presión, cuya influencia a corto plazo es definitiva: la restricción financiera con que se enfrenta la PAC. Esta restricción viene marcada por el escenario de estabilidad financiera fijado en el Consejo de Bruselas de octubre de 2002, mediante el cual el gasto en mercados agrarios para una Unión a 25 no podrá superar entre 2007 y 2013 la cuantía en términos reales fijada en el Consejo de Berlín para el ejercicio 2006, incrementada con el montante dispuesto para los nuevos adherentes para esa misma fecha, y un 1 por 100 de aumento nominal anual como compensación por la inflación. Las consecuencias de este nuevo marco financiero han sido analizadas en un trabajo reciente de Massot (2002a). Los datos suministrados por el citado autor no permiten albergar esperanzas de que el presupuesto de la Unión aumente para reforzar el segundo pilar de la PAC. Es más, según Massot, con los recursos disponibles no podrá mantenerse el poder adquisitivo de las actuales ayudas directas, ni acometer compensaciones suplementarias, vía ayudas, de futuras reducciones de precios institu-

cionales, teniendo además que hacer frente a la futura reforma del sector lácteo y a las ayudas directas de los diez nuevos estados miembros, a fin de que alcancen los niveles vigentes en 2013 para los Quince. Ni siquiera la modulación obligatoria adoptada en la MTR será capaz de garantizar la financiación de la PAC ampliada a 25 miembros, con reforma láctea incluida, incluso teniendo en cuenta los posibles ahorros que la Comunidad obtenga de futuras reducciones de subsidios a la exportación. El desarrollo rural aparece, por tanto, como un gran perdedor de las decisiones del Consejo Europeo de Bruselas y de la propia MTR, porque si en algo hay que sacrificar, el segundo pilar aparece como el primer candidato.

La discusión sobre la reforma de la PAC podría terminar aquí con la conclusión de que el desarrollo rural está condenado, como sugiere Mas-sot, a dormir en «espera del Príncipe (del Consejo)». Sin embargo, la agricultura española tiene mucho que ganar con la potenciación del segundo pilar de la PAC, como se deduce del apartado anterior. Los medios financieros para el desarrollo rural en España deberían estar garantizados en el futuro. El gráfico 2 muestra que, en 2001, el grueso de la financiación del FEOGA (garantía más orientación) se concentró en España en transferencias del primer pilar, en particular, ayudas directas, de las cuales el monto más importante son las acogidas al Reglamento (CE) número 1259/1999, que no incluye la mayoría de los pagos directos a productores de frutas, hortalizas y vino, ni otros tipos de ayudas canalizadas a través de la industria alimentaria. El segundo pilar queda representado por el capítulo «Desarrollo rural» del FEOGA (garantía) y además por el FEOGA (orientación) dedicado a las regiones Objetivo 1. En total, el segundo pilar asciende a unos 965,5 millones de euros, es decir, apenas un 14,2 por 100 del gas-

GRÁFICO 2  
TRANSFERENCIAS DEL FEOGA A LA AGRICULTURA ESPAÑOLA



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por MAPA.

to total del FEOGA en España, y apenas el 10,7 por 100 del apoyo total (tomando como referencia la cuantía estimada en el cuadro n.º 1 para 1998).

La agricultura española podría resultar beneficiada por dos tipos de intercambios o pactos políticos de ámbito internacional que relajasen los dos factores de presión comentados en este apartado. Un primer intercambio político, en el ámbito de la OMC, sería el de consolidar el modelo de apoyo basado en transferencias presupuestarias a la agricultura a cambio de un progresivo trasvase de fondos del primer pilar (ayuda a la renta) al segundo pilar (desarrollo rural). Esto sería compatible con la reconversión de la ayuda directa en «caja verde» en el seno de la OMC. El segundo intercambio político sería de orden doméstico, al nivel de UE y consistiría en aceptar el desacoplamiento y la modulación a cambio de un incremento del flujo de fondos para el desarrollo rural (lo cual implicaría relajar la restricción financiera). La postura española debe ser coherente con ambos intercambios para avanzar hacia una

verdadera transformación de la PAC. Existiría, además, un tercer intercambio político, quizás el menos deseable desde la perspectiva de mantenimiento de una política agrícola verdaderamente común. Se trataría de admitir la posibilidad de que la reconversión de las ayudas se acompañe de una cofinanciación nacional de las mismas. Esta opción ha sido de alguna forma permitida con el acuerdo MTR que abre la posibilidad de que los estados miembros abonen a sus agricultores pagos adicionales equivalentes al 10 por 100, como máximo, de la suma de los pagos únicos por explotación cuando se trate de fomentar tipos específicos de producción agraria que favorezcan la protección del medio ambiente, la calidad de los productos y la comercialización. De este modo, el apoyo a la agricultura va quedando poco a poco a expensas de las posibilidades financieras de los estados, y no de la existencia de objetivos comunes basados en la cohesión y el equilibrio territorial.

Pero antes de entrar de lleno en el balance de la reforma de la PAC desde la perspectiva española, de-

beríamos examinar la propuesta de la Comisión y el resultado de la negociación en el Consejo.

#### IV. UNA REFLEXIÓN SOBRE LA MTR

El espacio disponible en este artículo no nos permite realizar una descripción a fondo de la propuesta denominada *Mid-Term Review* (MTR), presentada por el Comisario Fischer en julio de 2002. No importa. Una descripción detallada de la propuesta puede encontrarse en European Commission (2002b); una buena síntesis, en Martínez Gómez (2002); una buena argumentación a favor de la necesidad de reforma, en García Azcárate y Mastrostefano (2002), y una explicación política de las causas de su bloqueo en la cumbre de Bruselas de octubre de 2002, en Torreblanca (2002). En el presente artículo sólo nos dedicamos a comentar algunos de los aspectos más controvertidos de la propuesta. Reconocemos que la MTR abarca un número importante de cuestiones específicas relacionadas con determinadas producciones, como son los casos de los frutos secos, el arroz, el centeno y el forraje deshidratado, entre otros. Muchos de estos aspectos reflejan la complejidad de una negociación en la PAC, donde los estados miembros debaten sobre rendimientos, coeficientes, parámetros, magnitud de las ayudas, regionalización de límites cuantitativos, etc. Estas variables son importantes para los sectores involucrados, y eso no lo negamos. Sin embargo, el debate sobre aspectos específicos ha podido restar claridad a la reflexión en nuestro país sobre los dos aspectos conceptuales que comportan un cambio sustancial de la PAC, como son el desacoplamiento y la modulación de las ayudas directas.

El acuerdo sobre la MTR fue finalmente alcanzado el 26 de junio de

2003. Aunque se presentó como «una reforma en profundidad», los planteamientos iniciales de la Comisión fueron de algún modo neutralizados para lograr un acuerdo en el Consejo (sólo Portugal votó en contra). Así, se aceptó que el desacoplamiento fuera sólo parcial (manteniendo, por ejemplo, hasta un 25 por 100 de las actuales ayudas por hectárea en cultivos herbáceos) en aquellos estados miembros que lo consideren necesario para reducir al mínimo el riesgo de abandono de las tierras, y que el porcentaje máximo de modulación fuera recortado del 20 por 100 propuesto por la Comisión hasta el 5 por 100 a partir de 2007.

Desde la perspectiva del análisis económico, no creemos que sea de mucha utilidad utilizar argumentos de evaluación como «la reforma no es oportuna» o «la reforma incumple la filosofía de la PAC». En cuanto a la primera afirmación, las políticas deben adaptarse a las necesidades de la sociedad en cada momento. En cuanto a la segunda, el análisis económico no puede evaluar una intervención o medida de política económica sólo porque refuerce o debilite un derecho de propiedad histórico por parte de los perceptores de las ayudas. Ello no debe ser óbice para que defendamos que los costes de la reforma de la PAC no recaigan sobre los colectivos sociales más débiles, o incluso para que comprendamos la dificultad de la reforma desde la óptica política. El propio cuadro n.º 1 demuestra que la PAC ha tratado de manera diferenciada a los distintos territorios españoles y, en general, esa desigualdad se extiende a todo el territorio de la Unión. Cualquier intento de racionalizar la PAC implicará repercusiones distributivas. Desde la óptica paretiana y el principio de compensación, toda política que instrumente nuevos mecanismos sin que nadie salga perdiendo puede ser considerada como una política superior. No obstante, ello

puede no ser siempre factible. Si el criterio de evaluación de una reforma fuera exclusivamente paretiano, probablemente cualquier reforma de la PAC sería rechazada, así que debemos aceptar como un hecho que pueda haber efectos redistributivos derivados de un cambio de política. No aceptar esto equivale a condenar la PAC al inmovilismo, lo que tristemente ha sido una constante en la historia de la Unión Europea.

#### 1. Desacoplamiento

El concepto fue defendido por la OCDE, desde finales de los ochenta (12), como un mecanismo para facilitar la reforma de las políticas agrícolas, tan sesgadas como estaban hacia los instrumentos de intervención en los precios (Antón, 2001), claramente costosos para la sociedad y regresivos para los hogares de menos recursos, que destinan una significativa proporción de su presupuesto familiar a la alimentación. Los pagos directos no conectados a los incentivos a la producción fueron reconocidos por el AA de la Ronda Uruguay como «caja verde». La reforma de la PAC de 1992 desacopló parcialmente la ayuda, al crear una categoría de pagos no vinculados a los rendimientos corrientes. Sin embargo, los pagos podían variar en función del cultivo, y eso se corrigió parcialmente en la Agenda 2000, al armonizar los pagos a oleaginosas con los pagos a cereales. En la práctica, la MTR sigue el camino iniciado por las reformas anteriores, constituyendo un modesto avance en el desacoplamiento de las ayudas, bastante moderado en comparación con los defendidos por los documentos de reforma radical elaborados por prestigiosos economistas (Buckwell *et al.*, 1997; Swinbank y Tangermann, 2000). Decimos que el cambio es «modesto» en cuanto que: a) el pago único por explotación sigue estando vinculado a la propiedad de la tierra, cediéndose

una parte de ella en caso de venta o arrendamiento, y *b*) se admite que los estados miembros mantengan una parte de las actuales ayudas por hectárea o por cabeza en el sector vacuno. El giro más sustancial con respecto a regímenes anteriores consiste en la flexibilidad del agricultor para cultivar en sus tierras todos los productos, incluso aquellos que aún estén bajo el régimen de ayuda asociada a la producción, salvo los excepcionales y explícitamente excluidos.

Desde el punto de vista económico, la ventaja del nuevo sistema resultaría del hecho de que los agricultores no se ven sometidos a restricciones sobre el tipo de uso de la tierra para obtener los pagos. A igualdad de pagos, es mejor no verse restringido, lo que permite utilizar el pago de manera eficiente, por ejemplo, si se quiere diversificar la producción de la explotación. Pero el desacoplamiento de la MTR también presenta desventajas. Así, en primer lugar, se mantienen algunos de los «pasivos» del régimen anterior, lo que incluye la vinculación de la ayuda a una determinada estructura de propiedad, el riesgo de desprofesionalización de los propietarios con respecto a la actividad agraria, la visibilidad de la desigual distribución social de las ayudas de la PAC... De todos modos, como vimos en el primer apartado, el sistema actual de pagos directos no tuvo la dinámica estructural de la agricultura española, y tampoco hay motivos para afirmar que el sistema propuesto por la MTR sea peor en los puntos mencionados. De igual forma, el sistema actual de pagos directos ya es, en sí mismo, poco equitativo, tanto desde el punto de vista de las explotaciones como del de los territorios, por lo que el nuevo sistema no haría más que replicar una desigualdad histórica. Desde esta perspectiva, debe tomarse seriamente la crítica de que la consolidación propuesta de los pagos directos no corrige la desigualdad en la distribu-

ción de los beneficios de la PAC (véase de nuevo el cuadro n.º 1) y que, incluso, como señala Cunha (2002), conduce a la inconsistencia de que dos productores con la misma estructura de cultivos puedan llegar a percibir niveles muy dispares de ayuda total (la «mochila histórica» es diferente según la situación de partida). Así pues, la reforma de la PAC ganaría credibilidad si reincorporase un reequilibrio de la protección en la «fotografía» inicial. No obstante, con recursos presupuestarios limitados, eso implicaría un impacto distributivo en contra de los agricultores que en el momento inicial percibían mayores cuantías de pagos. Por otro lado, si la disociación se complementa con un mecanismo de modulación, puede hipotéticamente facilitarse el trasvase de fondos al segundo pilar, lo que equivaldría a un mejor equilibrio del apoyo a la agricultura sobre la base de variables ligadas al territorio y al empleo. Desde esta perspectiva, la «mochila histórica» podría observarse como el «precio» que los territorios menos subsidiados en el momento inicial «pagarían» para sentar las bases de un trasvase a medio plazo hacia una PAC más coherente con objetivos de cohesión social y territorial (13). La reforma sería entonces una etapa más de un proceso que finalmente culminaría en una PAC no vinculada a derechos históricos de ayuda, sino a objetivos territoriales concretos. Se trata de «desatar un nudo» para racionalizar la política agraria. Sin embargo, la reforma habría ganado en credibilidad si desde un principio se hubiera definido una estrategia hacia el reequilibrio territorial. En la práctica, esta posibilidad ha quedado restringida por la garantía de que cada estado miembro reciba el 80 por 100, como mínimo, de sus fondos de modulación.

En segundo lugar, la incertidumbre constituye un serio pasivo de cualquier reforma sustancial. Dos son los riesgos posibles derivados de la di-

sociación de la ayuda. El primero se relaciona con el posible abandono de la tierra, como caso extremo de desprofesionalización. No obstante, en pleno siglo XXI, los estados miembros, incluida España, deberían disponer de mecanismos que permitan controlar la condicionalidad, lo que, en términos de la MRT se traduce en supeditar las ayudas directas al cumplimiento de normas sobre «buenas prácticas agrarias», protección del medio ambiente, salubridad alimentaria, sanidad y bienestar animal, y seguridad en el trabajo. El segundo riesgo es de difícil evaluación a priori, y ha sido señalado por Massot en un trabajo reciente (Massot, 2002b), al indicar que podría «resentirse gravemente toda la cadena alimentaria y que puedan ponerse en peligro numerosas cooperativas (a la postre efectivos agentes de vertebración de numerosos pueblos y zonas rurales)» (14). Conceptualmente, puede argumentarse que una liberalización del mercado, sin medidas que garanticen la continuidad de instituciones que han contribuido a la estabilidad del tejido social, constituye una apuesta arriesgada desde la perspectiva neoinstitucionalista defendida por economistas como Stiglitz. Sin embargo, puede objetarse a este argumento, primero, que la MTR no incorpora la desaparición del apoyo a la agricultura, sino sólo la disociación de éste con respecto a una especialización productiva inicial; segundo, que la MTR abre la posibilidad práctica de que se mantenga un porcentaje de la ayuda actual no disociada a elección de los estados miembros; y tercero, que si el problema fuera la continuidad de una institucionalidad u organización social en el campo español, más que utilizar este argumento como excusa para la inmovilidad, las administraciones central y autonómica deberían suministrar los medios adecuados para facilitar la adaptación al nuevo escenario, evitando la descomposición social que, de hecho, ya es una amenaza

con el modelo actual de política agraria. Para ello, sin duda haría falta el refuerzo del segundo pilar.

## 2. Modulación

Tres son los principales temores hacia la modulación. En primer lugar, el miedo a la pérdida de transferencias presupuestarias de la PAC por la agricultura española. En segundo lugar, el riesgo a que las explotaciones profesionales de tamaño medio pierdan apoyo. En tercer lugar, el temor de algunos grupos empresariales por la penalización que puede imponer la modulación sobre las empresas de mayor dimensión, que, según argumentan, generan empleo y renta en el campo. Consideremos estos riesgos, uno por uno, a la luz de los datos de distribución de ayudas que proporciona la propia Comisión (EU Commission, 2002c).

¿Cuál sería la pérdida de rentas para la agricultura española derivada de la modulación? Éste es uno de los asuntos que más discusión ha atraído de fuentes españolas y, a la vez, sobre el que existe un alto grado de confusión. Analicemos primeramente los efectos de la modulación propuesta por la Comisión en julio de 2002. Aunque el acuerdo del Consejo de junio de 2003 suavizó y reprogramó la propuesta, vamos a seguir apoyándonos en la propuesta de julio de 2002, en cuanto que sigue valiendo para arrojar luz sobre la pertinencia o no de una modulación en la agricultura española. El cuadro n.º 2 presenta un ejercicio de simulación de la pérdida de rentas derivada de una modulación del 20 por 100 de las ayudas como la planteada por la propuesta inicial de la MTR, con la salvedad de que el efecto de la aplicación de un límite individual de ayudas que propuso la Comisión no se incorpora en el cálculo. Se toman como referencia las ayudas directas amparadas por el Reglamento (CE) n.º 1259/1999, noti-

CUADRO N.º 2	
IMPACTO DE LA MODULACIÓN EN ESPAÑA (a)	
PROPUESTA DE JULIO DE 2002 (sin límite individual)	
Ayudas directas Reg. 1259 .....	4.058 mill. €
Número total explotaciones receptoras .....	887,13 miles €
Explotaciones < 5.000 € .....	723,54 miles €
Ayuda total a explotaciones < 5.000 €/expl.(d) .....	831,7 mill. €
Monto exento modulación (franquicia 5.000 €/expl.) .....	1.649,7 mill. €
Explotaciones > 3 UTA (b) .....	22,9 miles €
Monto exento modulación (franquicia 3.000 €/expl.) (e) .....	68,7 mill. €
Ayuda total a modular .....	2.339,7 mill. €
Impacto modulación (propuesta MTR: 20 por 100) .....	467,9 mill. €
Porcentaje reducción ayudas directas Reg. 1259 .....	11,5
Porcentaje reducción sobre ayuda total (c) .....	10,3
ACUERDO MTR DE JUNIO DE 2003	
Impacto modulación (-5 por 100) .....	117,0 mill. €
Porcentaje reducción ayudas directas Reg. 1259 .....	2,9
Porcentaje reducción sobre ayuda total (c) .....	2,6
SUPUESTO DE PROPUESTA DE JULIO DE 2002 CON FRANQUICIA 10.000 €	
Explotaciones < 10.000 € .....	804,59 miles €
Ayuda total a explotaciones < 10.000 €/expl.(d) .....	1.404,4 mill. €
Monto exento modulación (franquicia 10.000 €/expl.) .....	2.229,8 mill. €
Ayuda total a modular .....	1.828,2 mill. €
Impacto modulación (-20 por 100) .....	365,6 miles
Porcentaje reducción ayudas directas Reg. 1259 .....	9,0
Porcentaje reducción sobre ayuda total (c) .....	8,0

*Notas:* (a) No se contempla en la simulación la aplicación del límite individual de ayudas de 300.000 € por explotación. (b) Se excluyen las explotaciones orientadas a cultivos leñosos, horticultura y granívoros; se asume que cada explotación se beneficia de una franquicia adicional de 3.000 € por explotación. (c) Pagos totales del FEGA a productores agrarios: 4.558 millones € en 2001. (d) Ayudas totales percibidas en 2000. (e) Se asume el supuesto de que cada explotación sólo declara 3 UTA de empleo. Fuente: Elaboración del autor a partir de acuerdo MTR, Comisión Europea (2002b y c), Censo Agrario de 1999 (INE) y Memoria del FEGA (2001). La simulación se basa en número de perceptores en 2000 y pagos del FEGA en 2001.

ficadas por el FEGA en 2001, y los datos sobre perceptores de ayudas notificados por la Comisión correspondientes al año 2000 (EU Commission 2002b). Reconocemos que las ayudas pueden llegar a los productores a través de diversas vías, como aparece reflejado en el gráfico 2, pero sólo consideramos como «modulables» las ayudas directas a los productos considerados en el citado Reglamento (ver gráfico A1, del anexo I). También se aplican en el ejercicio dos franquicias: la correspondiente a 5.000 euros por explotación y la posibilidad de que casi 23.000 explotaciones españolas disfrutasen de una franquicia adicional de 3.000 euros por explotación, debido a la generación de 3 UTA de empleo, como proponía la Comisión inicialmente. Nótese que este supuesto infraestima la posible

franquicia total (algunas explotaciones generan más de 3 UTA), por lo que podemos estar sobre-estimando la retención total. La pérdida en ayudas directas estimada ascendería, de acuerdo con el ejercicio, a 468 millones de euros, lo que supone un 11,5 por 100 de las ayudas directas de los productos del Reglamento 1259 y un 10,3 por 100 de las ayudas directas totales a productores agrarios. Al menos 723.000 explotaciones quedarían exentas de retención, pero al menos 164.000 explotaciones se verían afectadas, lo cual no deja de tener relevancia, siendo éste un colectivo que incluye a la mayoría de las explotaciones profesionalizadas. Sin embargo, la pérdida total en ayudas directas quedaría significativamente reducida (en unos 100 millones de euros) si el umbral de modulación o franquicia se ele-

vara a los 10.000 euros por explotación.

El impacto del límite individual que la Comisión propuso en julio de 2002, y que retiró posteriormente, es más difícil de evaluar, puesto que aquí existe poca claridad en los datos de base relativos a la composición del colectivo de «grandes perceptores». Así, si nos referimos al colectivo de explotaciones que perciben al menos 300.000 euros de ayuda directa, mientras el FEGA reportaba, para 1999, 227 explotaciones y 130,8 millones de euros de ayudas directas para 1999, la Comisión presenta unos datos depurados para el año 2000 con 130 explotaciones y 63 millones de euros (EU Commission 2002c), pero el MAPA suministra una tabla para 2001 con 262 beneficiarios y 278 millones de euros (datos empleados por Tamames, 2002). La clarificación de quiénes son los «grandes perceptores» en España tiene relevancia en una negociación en la que las agrupaciones de productores o cooperativas no deberían ser consideradas de la misma forma que los propietarios o compañías individuales. No disponemos de información estadística suficiente como para clarificar, por tanto, cuál sería la cuantía del importe total retenido como resultado de la aplicación del límite individual de 300.000 euros. Según los supuestos del estudio dirigido por Tamames (tomando la información citada del MAPA), dicho importe podría rozar los 200 millones de euros. Ahora bien, con los datos de las otras fuentes referidas la cifra sería inferior. Aceptando que el importe retenido a las grandes explotaciones tuviera alguna relevancia desde el punto de vista de legitimidad social del modelo de apoyo, el problema exige un estudio más detenido.

En cualquier caso, la retención total por modulación no debería suponer mayores problemas para el saldo neto financiero del sector agrario

español con Bruselas, si existe un retorno basado en la contribución de España al territorio y empleo agrario total de la UE 15. Así, según Cunha (2002), España representa el 15,6 por 100 del empleo, el 19,5 por 100 de la superficie y el 15,5 por 100 del valor añadido total de la agricultura de los Quince. Partiendo de una posibilidad de importe total derivado de la propuesta de modulación de julio de 2002 de unos 4.000 millones de euros en la UE, suponiendo que se destinara íntegramente a financiar el segundo pilar, y que España percibiera el 15 por 100, el premio para España, en términos de políticas de desarrollo rural podría haber ascendido a unos 600 millones de euros al año. Consecuentemente, en términos financieros, la valoración de pérdidas y ganancias derivadas de la propuesta de la MTR para España es incierta, pero, en todo caso, su orden de magnitud no sería apreciable en relación con los más de 6.000 millones de euros que España viene percibiendo anualmente del FEOGA. Más significativo sería el refuerzo en la dotación del segundo pilar. Por ejemplo, un trasvase de 500 millones de euros de ayudas directas al segundo pilar implicaría un incremento de la contribución europea al mismo en nuestro país en más del 50 por 100.

El acuerdo alcanzado minimizó el impacto financiero de la modulación (ver cuadro n.º 2). Así, mientras la Comisión ha estimado que la dotación de fondos para desarrollo rural se incrementará sólo en 1.200 millones de euros, el MAPA ha estimado que España obtendrá 184,2 millones de euros anuales adicionales, estimando que su contribución a la modulación será de 141,4 millones de euros, cifra reducida, si bien algo superior a la calculada en el cuadro número 2.

Ahora bien, más que de un riesgo de pérdida presupuestaria neta para la agricultura española, los te-

moreos reales provienen de los efectos redistributivos esperados de la reforma. En primer lugar, las explotaciones perdedoras no necesariamente serán las explotaciones ganadoras. El riesgo de pérdida de proyectos de desarrollo rural se acentúa porque el segundo pilar requiere cofinanciación por parte del gobierno central y las comunidades autónomas. Es aquí donde una apuesta decidida de nuestras administraciones públicas a favor del desarrollo rural constituiría un prerrequisito necesario para que una reforma en profundidad de la PAC tuviera éxito en España. El miedo a perder recursos financieros en realidad trasluce un temor a un déficit de corresponsabilidad por parte de nuestras instituciones públicas. Éstas tendrían que creer en la reforma. La agricultura española ganará si las medidas de apoyo a la agricultura europea contenidas en la PAC empiezan a basarse menos en la producción cuantitativa histórica y más en factores territoriales y humanos, como el empleo en las explotaciones, la aportación de la agricultura a la conservación del medio ambiente y el paisaje rural. Para ello, habría que considerar la mayor integración de la política agraria en la política regional. En otros términos, se trataría de salir de una trampa en la que están habitualmente atrapados nuestros poderes públicos y organizaciones sectoriales: «como Bruselas financia, mejor no cambiar, no sea que perdamos financiación». Pero ello, implicaría que nuestras autoridades nacionales y regionales se implicaran más en el diseño (y, por qué no, la cofinanciación) de una política agraria que, respetando un principio de unidad de mercado, se adaptase mejor a las necesidades actuales del mundo rural.

El argumento sobre el «miedo a perder» se amplifica cuando se refiere al estrato de explotaciones que constituye el núcleo de lo que se ha venido a denominar la «agricul-

CUADRO N.º 3

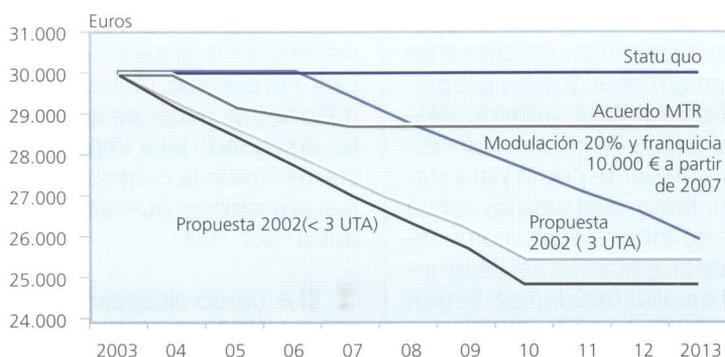
## EJERCICIO DE MODULACIÓN EN ESPAÑA Y FRANCIA

ESTRATOS	NÚMERO MILES	AYUDA TOTAL MILLONES DE €	IMPACTO MODULACIÓN			
			PROPUESTA COMISIÓN (*)		ACUERDO MTR	
			Millones de €	Porcentaje	Millones de €	Porcentaje
<b>ESPAÑA (AÑO 2000)</b>						
< 5.000 .....	723,54	831,7	0,0	0,0	0,0	0,0
> 5.000 < 10.000.....	81,05	572,7	33,5	5,8	8,4	1,5
> 10.000 < 50.000.....	75,95	1.400,3	204,1	14,6	51,0	3,6
> 50.000 < 300.000.....	6,46	576,2	108,8	18,9	27,2	4,7
> 300.000 (**)	0,13	62,5	23,5	37,6	3,1	4,9
<b>FRANCIA (AÑO 2000)</b>						
< 5.000 .....	336,00	414,1	0,0	0,0	0,0	0,0
> 5.000 < 10.000.....	78,99	584,9	38,0	6,5	9,5	1,6
> 10.000 < 50.000.....	165,81	3.601,2	554,4	15,4	138,6	3,8
> 50.000 < 300.000.....	17,08	1.215,4	226,0	18,6	56,5	4,6
> 300.000 (***)	0,02	6,1	1,2	19,7	0,3	4,9

Notas: (\*) No se contabiliza el efecto del aumento de franquicia en 3.000 € por UTA adicional (expl. > 2 UTA). (\*\*) Propuesta 2002. Se asume que cada explotación percibe la media 480,4 miles de € y se le retiene 180,4 miles de €. (\*\*\*) Propuesta 2002. Se asume que cada explotación percibe la media 303,4 miles de € y se le retiene el 20% de (ayuda menos franquicia). Fuente: Elaboración del autor a partir de acuerdo MTR (junio de 2003) y Comisión Europea (2002b y 2002c).

tura familiar» en España. Para evaluar el impacto de una modulación del 20 por 100 de las ayudas directas sobre distintos estratos de perceptores de ayuda hemos tomado los datos de la Comisión, indicativos de la distribución de ayudas para el año 2000, y valorado para España y Francia el impacto de la modulación, con franquicias de 5.000 euros y 10.000 euros por explotación. Como se comprueba en el cuadro número 3, un estrato «sensible» de explotaciones profesionales podría ser el formado por perceptores entre 10.000 y 50.000 euros, y estaría constituido por 76.000 explotaciones en España, pero por más del doble en Francia. Esto explica, en buena medida, el por qué Francia quedaría relativamente más afectada por la modulación que España y aporta elementos de racionalidad a la postura oficial francesa de rechazo a la propuesta inicial de la MTR (con franquicia de 5.000 euros, la pérdida media en Francia habría sido superior al 14 por 100, frente al 10,7 por 100 en España). En total, este conjunto de explotaciones en España se habría visto sujeto a una retención de 204,1 millones de euros (cuadro n.º 3). Con

GRÁFICO 3  
PROYECCIÓN DE AYUDAS DIRECTAS PARA UNA EXPLOTACIÓN CON 30.000 € DE AYUDA EN 2003



los datos proporcionados por el MAPA para el año 2001, citados anteriormente, el colectivo se habría ampliado a 91.000 explotaciones, pero esta vez referido a los perceptores entre 10.000 y 60.000 euros. Con una franquicia de 5.000 euros por explotación, la retención sería en este caso de 279 millones de euros. Con el acuerdo adoptado, la retención a este estrato sensible habrá quedado reducida a algo más de 50 millones de euros. Tanto con la propuesta de la Comisión como con

el acuerdo adoptado el problema para la política agraria española consiste en instrumentar medios para facilitar la adaptación de este colectivo de explotaciones a la nueva situación. Más bien, el refuerzo del segundo pilar debería servir para que este colectivo se encontrara amparado por un nuevo impulso en la política de estructuras que, de acuerdo con Sumpsi (2002), sigue siendo necesaria en España. Los órdenes de magnitud apuntados no son cuantiosos si la política agraria apunta a

la explotación familiar como el núcleo de sus programas estructurales.

Por otro lado, fuere cual fuere el esquema de modulación que se hubiera aplicado, una gestión adecuada de la transición, asumiendo que la explotación familiar se ve respaldada por el segundo pilar y el compromiso de nuestras administraciones, siempre puede contemplar un cronograma de desgravación de las ayudas directas que atenúe los impactos. Esto puede quedar claro observando el ejercicio reflejado en el gráfico 3, referido a simulaciones para escenarios alternativos de modulación para una explotación «tipo» perceptora de unos 30.000 euros de ayuda en 2003. Una aplicación de la modulación propuesta en julio de 2002 a partir de 2007, con franquicia de 10.000 euros, pero aplicada a un ritmo del 3 por 100 acumulativo hasta el 20 por 100 en 2013, conduciría a un nivel de ayuda de 26.000 a partir de este último año, es decir, menos de un 13,5 por 100 por debajo del nivel de ayuda en 2003 (siempre en términos nominales). La pérdida puede entonces graduarse de manera que el recorte medio del período 2007-2013 se reduzca a casi el 7,5 por 100 del nivel base de 30.000 euros. En otras palabras, con una transición prolongada, y con una reforzada política de estructuras, el impacto de la modulación sobre el estrato «sensible» podría haber quedado apreciablemente atenuado, incluso si se hubiera optado por una modulación del 20 por 100.

Queda por considerar el problema de la penalización a la gran explotación. Quizá no deba sobrevalorarse el objetivo redistributivo de la reforma MTR, e incluso podría ser improcedente observar la redistribución de ayudas entre tipos de explotación como el objetivo principal de la modulación. Sin embargo, una reforma que reinstrumente las medidas de política agraria no

debería sugerir a la sociedad que las grandes explotaciones pueden percibir una protección incondicionada y sin límites. No existen muchos ejemplos, fuera del sector agrario, donde las grandes empresas, además de disfrutar de una nada despreciable protección en frontera para sus productos, se vean además beneficiadas por más de 300.000 euros de ayudas, sin límite, y si se adoptase la disociación de las ayudas, sin ninguna condición sobre cómo emplear la cuantía de la ayuda. Incluso en aquellos países donde el proteccionismo agrario sigue vivo, como en Estados Unidos, existe un límite sobre los beneficios financieros para los perceptores individuales (15). Asimismo, en Estados Unidos, las políticas públicas han priorizado a las pequeñas y medianas empresas sobre la base de los costes adicionales en que estas empresas incurren por su reducida dimensión, sin que se haya cuestionado esta política por un presunto efecto de competencia desleal (véase García Álvarez-Coque *et al.* 1996). La discriminación positiva a favor de la microempresa agraria no constituirá, con seguridad, un freno a la dinámica estructural que ha experimentado el campo español en la última década, como se deduce del análisis del apartado II. La Comisión propuso en julio de 2002 un límite individual de pagos de 300.000 euros por explotación, pero este umbral fue rápidamente retirado durante la negociación. El límite individual, probablemente habría tenido escasos efectos distributivos y habría contribuido poco a la dotación financiera del segundo pilar de la PAC. Sin embargo, habría servido para emitir el mensaje de que existe un límite a la capacidad subsidiadora de la política agraria y que ésta tenderá a concentrarse en objetivos concretos de política agraria. Con la MTR, las ayudas a los grandes perceptores quedan garantizadas, por lo menos hasta 2013, con una mínima retención.

## V. BASES PARA UNA ESTRATEGIA ESPAÑOLA

El análisis realizado en las páginas anteriores ha pretendido arrojar alguna luz sobre la dirección que puede y debe tomar la PAC para adaptarse a las necesidades de la agricultura española en el siglo XXI. Mientras durante la década de los noventa el problema de rentas en el sector agrario europeo ha podido abordarse mediante la introducción de las ayudas directas, la PAC no ha podido corregir los fuertes desequilibrios de distribución del apoyo entre territorios y estratos de explotación. La pérdida de vitalidad del medio rural del interior y las imperfecciones en los mercados de comercialización añaden elementos de preocupación a la situación actual.

Una conclusión inmediata es que faltan instrumentos de política agraria que respondan a las necesidades actuales del mundo rural, y no han podido ser introducidos hasta el momento. La PAC ha intentado seguir dando respuestas a los problemas de antaño (por ejemplo, reducir disparidades de renta entre las poblaciones activas agraria y no agraria) cuando muchas de las preguntas del mundo rural han cambiado. El frente externo añade elementos de presión, al obligar a un desacoplamiento de las ayudas y al necesario fortalecimiento de la llamada «caja verde». La Unión puede retrasar este proceso, pero al final tendrá que asumirlo si quiere evitar que la propia OMC, a través de su OSD, sea quien gobierne la PAC. Asimismo, la PAC se ve obligada a reformar su sistema de ayudas directas, con el fin de atemperar el ritmo de reformas en el otro frente internacional sensible, como es el acceso a los mercados.

El análisis de este artículo nos invita a huir de planteamientos fatalistas ante una reforma de la PAC que incorpore el desacoplamiento par-

cial y la modulación de las ayudas. La MTR representa, en este sentido, un acuerdo conservador en relación con las primeras propuestas de la Comisión. Pero éstas no habrían sido tan dramáticas para España si lo que se persigue es un movimiento decidido hacia el segundo pilar de la PAC. La agricultura española tendría poco que perder y mucho que ganar con el trasvase de fondos al segundo pilar de la PAC, lo que está lejos de ser un resultado cuantitativamente evidente en la MTR. De todos modos, desde una visión más optimista, aunque la MTR no resolverá a corto plazo los problemas de la PAC actual, tampoco resultará peor que ésta, e incluso preparará el camino para que, en el medio plazo, la PAC pueda aplicar una política más justa, eficaz y concentrada en objetivos y grupos sociales concretos.

Ante los argumentos expuestos, España no debería oponer un rechazo frontal a una reforma de la PAC en profundidad que en el futuro desarrolle las bases establecidas por la MTR. Más bien a España le convendría tomar la iniciativa y apoyar decididamente este proceso, cuyo destino no tendría que ser obligatoriamente el abandono de la agricultura y el mundo rural por parte del Estado. El proceso de reforma debería ser administrado con metas, ritmos y plazos que permitieran despejar incertidumbres entre los agentes del sector, dentro de los términos de unos *pactos de adaptación* que minimicen algunos de los hipotéticos efectos negativos que las reformas puedan llegar a tener sobre la agricultura española. Aceptando que el desacoplamiento de las ayudas directas comporta una terapia dura, pueden existir distintos métodos para implementar ésta, como el escalonamiento gradual en la modulación. La posibilidad de renacionalizar la PAC sobre la base de desacoplar parcialmente en algunos estados miembros o de complementar los pagos únicos con fondos nacionales está lejos

de ser la opción ideal. En cualquier caso, el Gobierno español debería emitir el mensaje de que la transformación del apoyo público al sector agrario hacia el segundo pilar podría estar próxima, y que tendría que apuntar, además, a encuadrarse en los términos de un contrato social coherente con las funciones que la sociedad demanda al mundo rural.

Un principio fundamental de la estrategia española pasaría por defender el compromiso de la sociedad con el sector agrario, aunque aceptando una reinstrumentalización de la PAC hacia la potenciación de las nuevas funciones del mundo rural en la sociedad actual. La adaptación a un mercado más libre no debería implicar ausencia de política agraria. Asimismo, el compromiso social con la agricultura y mundo rural debería intentar escapar a dos importantes restricciones que reducen los grados de libertad de la adaptación de la agricultura española a la política agraria común.

— En primer lugar, los «derechos históricos» de ayuda que tienden a bloquear políticamente cualquier reforma que tenga efectos distributivos. El apoyo a la agricultura debería tender a no depender tanto del peso de la historia para, en cambio, estar cada vez más asociado a objetivos ajenos a los intereses sectoriales, como son la mejora de la calidad, la defensa de territorios con *handicaps* naturales y riesgo de despoblamiento, el apoyo a la incorporación de jóvenes o el fomento de la pequeña y mediana explotación familiar. Quizá la desconexión de las ayudas directas comporte un punto válido de arranque para la deseable emigración de las ayudas de la PAC del primero al segundo pilar, lo que beneficiaría eventualmente a los sectores de la agricultura española que menos apoyo han recibido hasta la fecha, al tiempo que facilitaría la orientación de recursos hacia los territorios menos competitivos.

— En segundo lugar, las restricciones presupuestarias, tan patentes en los debates actuales del Consejo Europeo. No podemos pensar que la adaptación de la agricultura española al nuevo entorno pueda realizarse de manera espontánea, sin recursos públicos. A este respecto, cabría identificar a los potenciales grupos y territorios ganadores y perdedores de la reforma. Paradójicamente, la liberalización de los mercados agrarios podría necesitar de un aumento transitorio del apoyo público a las regiones o sectores más afectados por las presiones competitivas. Es verdad que el marco financiero actual de la PAC no ofrece un amplio margen de maniobra, pero no por ello las políticas de adaptación dejarían de ser necesarias. Por ello, además, debería perderse el temor a la cofinanciación de la política agrícola por parte de nuestras administraciones, siempre y cuando se garantice un apreciable grado de solidaridad financiera en la PAC y las medidas a cofinanciar tengan un carácter socioestructural y unos objetivos territoriales, y no introduzcan distorsiones en el mercado único. En cualquier caso, la Administración española debe contribuir a despejar incertidumbres en el sector agrícola español, transmitiendo la idea de que, ocurra lo que ocurra en Bruselas, el mundo rural español del futuro seguirá siendo apoyado por el sector público, aunque con instrumentos diferentes al enfoque proteccionista tradicional.

Los términos de la estrategia española bien podrían acabar de perfilarse como resultado de los debates promovidos por el propio gobierno en el marco del *Libro Blanco de la Agricultura y el Mundo Rural*, dando como resultado una propuesta de «buenas prácticas» para la nueva política agraria. Muchos de los problemas de los mercados agrarios no se resuelven con los enfoques tradicionales de la política agraria, ni con la protección en frontera ni con

los pagos directos. Buena parte de esos problemas provienen de imperfecciones en los mercados de factores y productos, que requieren medidas ajustadas a la fuente de los problemas. La política agrícola ganaría en eficiencia y en equidad en el marco de medidas orientadas a territorios, proyectos y grupos sociales concretos. Como se ha señalado anteriormente, la reinstrumentalización debería comportar una creciente integración de la política agraria en la política regional. Con la misma cantidad de recursos públicos, pero bien orientados, seguro que la política agrícola ganaría legitimidad ante la sociedad.

Por consiguiente, pensar que la MTR es el final del camino implicaría entrar en un callejón sin salida. No obstante, nos hemos preguntado si las políticas agrarias pueden facilitar la transición a los nuevos escenarios más abiertos. Para ello, sería además necesario reforzar el papel de la Administración para facilitar la absorción de nuevos fondos para el desarrollo rural. Una administración técnicamente capaz será necesaria para el control y seguimiento de las nuevas políticas, tanto al nivel central como al nivel autonómico. Desde luego, reformar la PAC, en la línea defendida por la propuesta MTR o alguna similar, pero no preparando adecuadamente las administraciones españolas, podría suponer la pérdida de recursos o la ineficiencia en su utilización. ¿Cómo sería esa nueva administración agraria? Dejemos que ésta sea una materia por desarrollar en futuros debates de política agraria que, de manera inminente, deberían comenzar.

**NOTAS**

(\*) La elaboración del presente trabajo se enriqueció con los comentarios de José María Sumpsi y de los compañeros del Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Politécnica, incluyendo Eladio Arnalte, Raúl Compés, Víctor Martínez, Dionisio Ortiz y Miquel Villanueva.

(1) El anexo III del informe dirigido por TAMAMES (2002) para el ICAM recoge las opiniones de la mayoría de las organizaciones profesionales agrarias en España.

(2) Véase una descripción de la reforma en [http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_es.htm). Las propuestas legislativas de la Comisión en enero de 2003 modificaron los parámetros de la reforma. Sin embargo, los aspectos controvertidos de estas propuestas coincidían substantivamente con los de la propuesta inicial.

(3) La metodología y resultados detallados se recogen en un estudio realizado en colaboración con la Subdirección General de Coordinación y Planificación Económica y Estadística del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (UPV, 2002). Una estimación del apoyo de la PAC a la agricultura mediterránea puede encontrarse en GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, CASTELLANO y SANCHO (1999).

(4) Son frecuentes las quejas de los productores agrarios por los elevados márgenes de intermediación entre los precios en origen de los productos y los precios al consumidor. El MAPA divulga, a través de su Observatorio de Precios, información de ambos tipos de precios. Véase <http://www.mapya.es/estadistica/pags/preciosorigen/origen.htm>

(5) El manifiesto por un «Futuro para el Medio Rural» firmado por COAG, UPA, Plataforma Rural, junto a un grupo de ONG y organizaciones sindicales (noviembre de 2002) afirmaba que la MTR «busca adecuar la PAC al Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, que, en nuestra opinión, es ilegítimo e injusto, ya que protege los privilegios de un pequeño grupo de compañías y países, en contra de los intereses del medio rural tanto en los países pobres como en los ricos».

(6) Basta con revisar las propuestas de los países en desarrollo en la actual negociación multilateral. Véase [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negoti\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_e.htm). Un resumen del estado de las negociaciones agrícolas en la OMC a la altura de octubre de 2002 puede encontrarse en WTO (2002). Para una compilación de la literatura acerca del impacto de la Ronda Uruguay sobre los países en desarrollo, véase OMC (2000).

(7) Más información sobre el origen de la controversia y el dictamen del OSD sobre el régimen de importación de plátanos por las Comunidades Europeas puede obtenerse en COMPÉS, GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE y ALDANONDO (1997).

(8) La Comisión predecía que, con el EBA, las existencias públicas de arroz podría superar los 2,5 millones de toneladas en 2010 si no se reducen los precios de intervención (EU Commission, 2002a). La propuesta MTR propone la reducción del precio de intervención en un 50 por 100 y la compensación mediante pagos directos que totalizarían 177 euros/tonelada, de los cuales 75 euros/tonelada (multiplicados ambos pagos por el rendimiento de referencia de 1995) se otorgarían como pago específico (EU Commission, 2002b).

(9) A pesar de los grandes esfuerzos que prestigiosas instituciones han hecho para modelizar los efectos derivados de una liberalización de los mercados agrarios, queda mucho por recorrer antes de que estas herramientas puedan representar fielmente el funcionamiento de los mercados internacionales (véase ANANIA, 2001).

(10) Más detalles sobre esta argumentación pueden encontrarse en el capítulo 9 de COMPÉS, GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE y REIG (2001).

(11) Incluso se discute sobre la compatibilidad del nuevo enfoque norteamericano con el compromiso de ayuda interna de EE.UU. asumido tras la Ronda Uruguay. Para más información sobre las críticas europeas a la nueva política agraria de los EE.UU., véase [http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/usfarmbill/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/usfarmbill/index_en.htm)

(12) La necesidad de compatibilizar el apoyo al sector agrario con la minimización de las distorsiones al comercio internacional fue un elemento clave de los principios para la reforma de las políticas agrícolas adoptados por la Conferencia de Ministros de Agricultura de la OCDE en 1987.

(13) Este mismo argumento puede extenderse al ámbito de las negociaciones comerciales multilaterales. Los países en desarrollo se quejan de que la llamada «caja verde» consolidaría unos niveles de apoyo asimétricos. Pero también podría observarse como un «mal necesario» para facilitar la transición de la agricultura en el mundo industrializado.

(14) Se recoge así el punto de vista oficial de la Confederación de Cooperativas Agrarias de España de que «la propuesta compromete la permanencia de la actividad agraria en las zonas más desfavorecidas de la Unión» (19-09-2002). Habría que preguntar si esta idea se refiere a «esta» propuesta o si se extendería a «cualquier» propuesta de disociación de las ayudas.

(15) La ley FSR1 aprobada limita los pagos directos a 40.000 dólares, los *loan deficiency payments* a 75.000 dólares, y los pagos contracíclicos a 65.000 dólares. Adopta un límite de renta bruta ajustada de 2,5 millones de dólares para participar en los programas agrícolas. La limitación monetaria total se fija, en total, en 360.000 dólares.

**BIBLIOGRAFÍA**

ANANIA, G. (2001), «Modelling agricultural trade liberalization and its implications for the European Union», INEA, Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, *Working Paper*, número 12, septiembre.

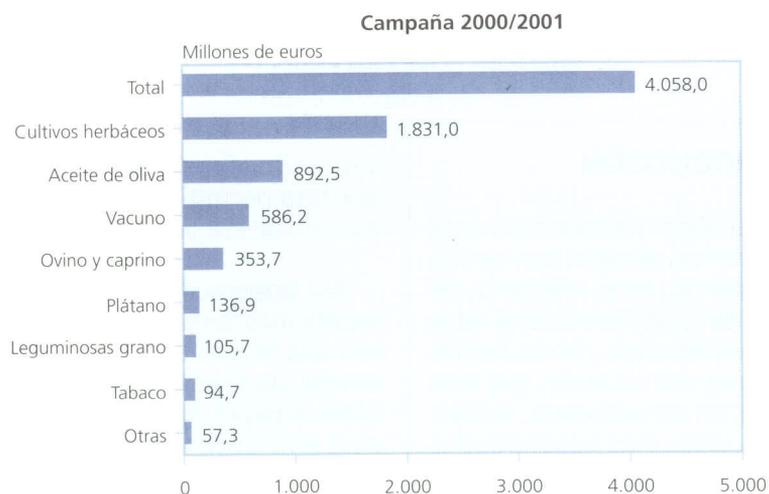
ANTÓN, J. (2001), *Decoupling: A Conceptual Overview*, Com/Agr/Apm/Td/WP(2000)14/Final, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries Trade Directorate.

ARNALTE, E. (2003), «PAC y desarrollo rural: Una relación de amor-odio», *Información*

<p>Comercial Española-Revista de Economía (en prensa).</p> <p>BUCKWELL, A.; BLOM, J.; COMMINS, P.; HERVIEU, B.; HOFREITHER, M.; VON MEYER, H.; RABINOWICZ, E.; SOTTE, F., y SUMPISI VIÑAS, J.M. (1997), <i>Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe</i>, Reports and Studies, número 5, European Economy.</p> <p>COMPÉS, R.; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M., y ALDANONDO, A. (1997), «La OMC y la solución de diferencias comerciales. El caso del plátano», <i>Revista Española de Economía Agraria</i>, n.º 181: 126-156.</p> <p>COMPÉS, R.; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M., y REIG, E. (2001), <i>Agricultura, comercio y alimentación. OMC y negociación multilateral</i>, Serie Estudios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.</p> <p>CUNHA, A. (2002), «A Mediterranean Perspective of The CAP Mid Term Review», intervención en <i>AGRA Europe CAP Mid Term Review Conference</i>, 28 de octubre.</p> <p>EU COMMISSION (2001), DG Regional «Study on impact of community agricultural policies on economic cohesion», DG Regional. Bruselas.</p> <p>— (2002a), <i>Medium Term Prospects for Agricultural Markets</i>, DG Agriculture, Bruselas, junio.</p> <p>— (2002b), <i>Communication From The Commission To The Council And The European Parliament Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy</i>, 10-7-2002, COM (2002) 394 final, Bruselas.</p> <p>— (2002c), <i>Indicative figures on the distribution of direct farm aid</i>, MEMO/02/198 Bruselas, 1, octubre.</p> <p>GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (director) et al. (1996), <i>La participación de la PYMES en la contratación pública</i>, Generalitat Valenciana - Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.</p> <p>— (2002), «La agricultura mediterránea y las reglas de la globalización. ¿Un juego de suma positiva?», en GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (coord.), <i>La agricultura mediterránea en el siglo XXI</i>: 33-52, Colección Estudios Socio-Económicos Mediterráneo Económico, n.º 2, Instituto Rural Cajamar, Almería.</p> <p>GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M.; CASTELLANO, E., y SANCHO, M. (1999), «Los efectos distributivos de la PAC y la cohesión. Un punto de vista mediterráneo», <i>RAE - Revista Asturiana de Economía</i>, 14: 51-72.</p> <p>GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M., y WIECK, CH. (2001), «¿Es la reducción de las desigualdades interregionales una cualidad de la PAC?», comunicación presentada al <i>IV Congreso Nacional de Economía Agraria</i>, Pamplona, septiembre, <a href="http://www.upv.es/aeaa/acti/pam/pa.htm#a2">http://www.upv.es/aeaa/acti/pam/pa.htm#a2</a></p>	<p>GARCÍA AZCÁRATE, T., y MASTROSTEFANO, M. (2002), «Mediterranean integration and the future of the CAP», <i>Invited Paper to the Xth EA-AE Congress</i>, Zaragoza, agosto.</p> <p>GONZÁLEZ, J.J. —con la colaboración de GÓMEZ BENITO, C., y GARCÍA BARTOLOMÉ, J.M.— (2002), <i>Juventud rural y relevo generacional en la agricultura</i>, Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural, Jornada Temática sobre «Relevo generacional e incorporación de mujeres al medio rural», Madrid, 14 de noviembre, <a href="http://www.libroblancoagricultura.com/libroblanco/jtematica/politicas_relevo/ponencias.asp">http://www.libroblancoagricultura.com/libroblanco/jtematica/politicas_relevo/ponencias.asp</a>.</p> <p>MARTÍNEZ GÓMEZ, V. (2002), «¿Hacia qué nueva PAC se encamina Europa?», <i>Análisis del Real Instituto Elcano</i>, 22-10-2002, <a href="http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/119.asp">http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/119.asp</a></p> <p>MASSOT, A. (1999), «Reforma de la política agrícola común versus reforma del sistema de financiación de la Unión Europea», <i>RAE-Revista Asturiana de Economía</i>, 14: 73-106.</p> <p>— (2002a), «El acuerdo del Consejo Europeo de Octubre de 2002: Entre la ampliación real y la reforma de la PAC virtual», trabajo (no publicado) basado en la ponencia presentada al seminario sobre <i>Los efectos en el sector agroindustrial de Galicia de la integración en la UE de los países del Centro y Oriente de Europa</i>, organizado por el Instituto de Estudios Económicos de Galicia - Fundación Pedro Barrié de la Maza, La Coruña, 13 de noviembre de 2002.</p> <p>— (2002b), «La reforma de la PAC de 2003: ¿Qué tipo de ayudas, para qué objetivos y para quién?», Universidad Internacional de Andalucía, curso: <i>Las subvenciones agrarias a debate</i>, Baeza, 13 de septiembre.</p> <p>OECD (2002), <i>Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2002</i>, OECD, París.</p> <p>OMC (2000), <i>Estudios sobre la aplicación y repercusión del Acuerdo sobre la Agricultura en los países en desarrollo</i>, compilación de la Secretaría. Documento, Comité de Agricultura, G/AG/NG/S/16, 9 de octubre, Ginebra.</p> <p>— (2001), <i>Notificación adjunta relativa a los compromisos en materia de ayuda interna correspondientes a la campaña de comercialización de 1998-99</i>, Comité de Agricultura, G/AG/N/EEC/30, 22 de marzo, Ginebra.</p> <p>PLANELL, J.M., y MIR, J. (2002), «La agroexportación ante la nueva distribución alimentaria», en GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (coord.), <i>La agricultura mediterránea en el siglo XXI</i>: 124-139, Colección Estudios Socio-Económicos Mediterráneo Económico, número 2, Instituto Rural Cajamar, Almería.</p> <p>RAMA, R., y CALATRAVA, A. (2002), «La internacionalización del sistema agroalimentario español: comercio exterior e inversión ex-</p>	<p>tranjera directa», en GÓMEZ BENITO, C., y GONZÁLEZ, J.J. (coord.), <i>Agricultura y sociedad en el cambio de siglo</i>: 181-230, McGRAW-HILL - UNED, Madrid.</p> <p>REGIDOR, J. G. (2000), <i>El futuro del medio rural en España, agricultura y desarrollo económico</i>, Consejo Económico y Social (CES), Madrid.</p> <p>SANZ CAÑADA, J. (2002), «El sistema agroalimentario español: estrategias competitivas frente a un modelo de demanda en un contexto de mercados imperfectos», en GÓMEZ BENITO, C. y GONZÁLEZ, J.J. (coord.), <i>Agricultura y sociedad en el cambio de siglo</i>: 81-142, McGRAW-HILL - UNED, Madrid.</p> <p>SUMPISI, J.M. (2002), <i>Una nueva política estructural para una nueva agricultura</i>, Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural, Jornada temática «Estructuras Agrarias», Madrid, 7 de marzo, <a href="http://www.libroblancoagricultura.com/libroblanco/jtematica/estruc_agraria/ponencias.asp">http://www.libroblancoagricultura.com/libroblanco/jtematica/estruc_agraria/ponencias.asp</a></p> <p>SWINBANK, A., y TANGERMANN, S. (2000), «A proposal on the future of direct payments under the CAP», <i>Working paper</i> n.º 1 del proyecto «Bondscheme», financiado por la Comisión Europea, octubre.</p> <p>TAMAMES, R. (director) (2002), <i>Análisis, comentarios y observaciones sobre la revisión intermedia de la PAC, propuesta por la Comisión Europea el 10.VII.02</i>, Instituto de Cuestiones Agrarias y Medioambientales (ICAM), publicado en <a href="http://www.icames.com">http://www.icames.com</a>.</p> <p>TORREBLANCA, J.I. (2002), «Las claves de un acuerdo sorpresa», <i>Análisis del Real Instituto Elcano</i> (28-10-2002), <a href="http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/132.asp">http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/132.asp</a></p> <p>UPV (2002), <i>Sistema de seguimiento del apoyo de la PAC a las agriculturas regionales. Análisis de la Agenda 2000 y escenarios alternativos</i>. Estudio financiado por el Convenio de Colaboración entre la Universidad Politécnica de Valencia y la Subdirección General de Coordinación y Planificación Económica y Estadística del MAPA.</p> <p>WINTERS, L.A. (1987), «The political economy of the agricultural policies of industrial countries», <i>European Review of Agricultural Economics</i> 14: 285-304, existe traducción castellana en el libro coordinado por GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (1991), <i>Análisis institucional de las políticas agrarias. Conflictos de intereses y política agraria</i>, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Serie Estudios, n.º 59.</p> <p>WTO (2002), <i>WTO Agriculture Negotiations, The Issues, and where we are now</i>, briefing document by the Information and Media Relations Division of the WTO Secretariat, Ginebra. <a href="http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agnegs_bkgrnd_e.pdf">http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agnegs_bkgrnd_e.pdf</a></p>
--	---	---

ANEXO I

GRÁFICO A1  
**AYUDAS DIRECTAS EN ESPAÑA A PRODUCTOS CONSIDERADOS EN EL REGLAMENTO CE N.º 1259/1999**



Fuente: Elaboración del autor a partir de la Memoria del FEAGA.

ra los citados productos, tomamos el subsidio unitario (desembolso por unidad de producto con derecho a subsidio) como una medida del diferencial entre los precios de mercado interno y los precios internacionales. Una vez obtenidos los resultados agregados, a escala de la Unión Europea, considerada en su conjunto, hemos supuesto que el apoyo al precio de mercado interno debe distribuirse entre las regiones de la UE proporcionalmente a su participación en la producción final agraria de la Unión. Las ayudas directas de la PAC se distribuyeron regionalmente en dos etapas. La primera consiste en una distribución nacional de las mismas, sobre la base de información proporcionada por los informes financieros del FEAGA-garantía. La segunda etapa consistió distribuir las ayudas directas atribuidas a cada estado miembro entre sus respectivas regiones. Esta etapa nos obliga a realizar un supuesto homogéneo sobre distribución regional de las ayudas directas de cada estado miembro, para lo cual utilizamos la información regionalizada suministrada por la base CAPRI (ver la página web [http://www.agp.uni-bonn.de/agpo/rsch/capri/capri\\_e.htm](http://www.agp.uni-bonn.de/agpo/rsch/capri/capri_e.htm), que proporciona información detallada sobre el proyecto CAPRI y sus principales resultados). Durante la realización del presente estudio, fue publicado otro trabajo por la Dirección Regional de Política Regional de la Comisión Europea (EU Commission, 2001), en el marco de la elaboración del *Undécimo Informe Anual de los Fondos Estructurales* (1999) y del *Segundo Informe sobre la Cohesión* (2001). Deben destacarse las notables diferencias metodológicas entre el estudio citado y el presente trabajo, en particular las referidas a: 1) la *cobertura de productos* abarcados en la estimación, incluyendo nuestro trabajo un número más amplio de productos agrarios, en particular algunos de especial incidencia en el Sur de Europa, como el algodón, el tabaco y el aceite de oliva, y 2) la *estimación de pagos directos procedentes del FEAGA*, basada en nuestro trabajo en los informes financieros del FEAGA-Garantía, mientras que en el estudio de la Comisión, la cuantificación de subsidios directos de la PAC, al nivel regional, está basada en datos procedentes de las cuentas económicas de la agricultura. Por tanto, entendemos que nuestro método proporciona una estimación basada en una fuente directa de datos financieros sobre subvenciones y transferencias derivadas de la política agrícola común.

ANEXO II

La estimación de la ayuda al productor (EAP) —anteriormente llamada equivalente de subvención al productor— ha sido adoptada por la OCDE para medir la ayuda a la agricultura. La EAP (*PSE - producer support estimate*, sería el término anglosajón) es una medida agregada de ayuda a los agricultores. La EAP equivale al valor monetario de todas las transferencias a los productores resultantes de políticas que implican obstáculos al comercio, apoyo a los precios, programas de productos básicos, apoyo a la comercialización, subvenciones a los insumos, exenciones fiscales y asistencia a las inversiones de largo plazo, incluyendo tanto las medidas de ayuda a productos específicos como las no referidas a productos específicos. Cabe observar también que la EAP incluye todos los tipos de ayuda a los agricultores, independientemente de que distorsionen o no los precios y afecten o no los flujos comerciales internacionales. Por consiguiente, la EAP es un indicador de la ayuda a los productores y no de los efectos de distorsión del comercio que tiene dicha ayuda. La OCDE no proporciona resultados desagregados para los estados miembros de la UE, por lo que fue preciso acudir a procedimientos de imputación nacional y regional. Para la estimación del

componente de apoyo al precio de mercado se ha recurrido a dos enfoques metodológicos, correspondientes a dos categorías de productos (véase García Álvarez-Coque, Castellano y Sancho, 1999; García Álvarez-Coque, J.M. y Wiecek, Ch., 2001, y UPV, 2002).

Tomando como base la Unión Europea, considerada de manera agregada, para los productos de carácter continental (cereales, oleaginosas, azúcar, carnes, lácteos y huevos) se ha partido de los resultados obtenidos por la propia OCDE. Sin embargo, para productos mediterráneos las bases de la OCDE no suministran información, por lo que hemos realizado una estimación propia. Para tabaco y algodón, se asume que sus niveles de apoyo al precio son prácticamente nulos, toda vez que su política comunitaria se basa en pagos directos, y no en protección frente al exterior. Para los casos de frutas y hortalizas, vino y aceite de oliva, sí existe un limitado grado aislamiento del mercado de la UE con respecto a los intercambios internacionales, lo cual se materializa en la necesidad de subvencionar las exportaciones para poder hacer competitivos los productos comunitarios en el mercado internacional. En nuestra investigación pa-