



La PAC y el futuro de la agricultura en Castilla-La Mancha

J. Sebastián Castillo Valero

Hemos elegido el título de este artículo para explicitar la voluntad de relacionar la evolución de la política agraria europea con el futuro del sector agrario en nuestra región. Puesto que el devenir de la agricultura regional está, indefectiblemente, ligado a los cambios de orientación de la intervención comunitaria en apoyo al sector primario.

La política agraria europea ha pasado por muchos avatares desde sus inicios, pero sólo en 1992 se ha desembocado en un cambio profundo de orientación. Básicamente, la evolución se puede concretar en que, desde los inicios de la integración europea, con seis países constituyentes, la necesidad (más psicológica que real) de conseguir el autoabastecimiento alimentario se tradujo en una actuación pública muy decidida en dos ámbitos: garantizar los precios que percibían los agricultores europeos y salvaguardarse de la competencia de otros países con una protección en frontera traducida en establecer figuras impositivas (arancel exterior común, "prélèvements", etc.) para evitar la entrada de importaciones a precios competitivos. Estas medidas, en muy breve lapso de tiempo, fueron muy eficaces y de la situación de partida con déficits en la mayoría de las producciones agroalimentarias se llegó a situaciones excedentarias en esos mismos subsectores, pero se abrieron otras grietas en la estructura institucional y económica de la Europa Comunitaria, fundamentalmente en cuatro direcciones: el problema del *coste presupuestario* de la intervención, los *desequilibrios territoriales* generados por los mecanismos de intervención que primaban a las agriculturas con explotaciones más grandes e intensivas que coincidían con las zonas más ricas de la Comunidad, las *tensiones en el comercio mundial* provocadas por la necesidad de dar salida a los excedentes producidos por esta misma política y la *pérdida de legitimación social*, desde la perspectiva de los contribuyentes, por el despilfarro, de los consumidores, por los elevados precios, o de los ecologistas, por el impacto inducido por la PAC en su fomento intensificador, y en general por la opinión pública que no entiende la justificación de una actuación tan costosa en un sector de dimensión reducida.

A lo largo de la década de los años 80, se realizan tímidos intentos de reforma, con un objetivo final de frenar la progresión del gasto presupuestario y en orden a no continuar ofreciendo la garantía de precios sin limitación del volumen de las producciones apoyadas: En un principio, establecimiento de *cuotas de producción*, con penalizaciones en los sectores lácteo y azucarero en caso de rebasamiento de ese límite, introducción de *tasas de corresponsabilidad*, que era un impuesto girado sobre los precios institucionales asumido por los agricultores (aunque ya existía para la leche, en el sector de los cereales se introdujo a partir de la campaña 1986-1987) o los *umbrales de garantía*, que representaban cantidades máximas para las que se garantizaba el precio. Modificaciones claramente insuficientes para lograr resultados que implicaran un cambio de tendencia, por ello, en 1988, tras la aprobación del Acta Unica y con el horizonte del Mercado Unico, se añaden nuevos mecanismos: los *estabilizadores*, que reducían la garantía cuando se rebasaba un nivel de producción o de intervención, la *línea directriz*, un tope disciplinario en el presupuesto destinado a la agricultura o la incorporación del Feoga-Orientación a la actuación integrada de los *Fondos Estructurales* para favorecer las reformas estructurales de las agriculturas de las regiones más desfavorecidas. Esta segunda remesa, imbricada en una reforma más amplia de la Comunidad, a pesar de ser, cualitativamente, un paso más firme e importante, tampoco constituye una reforma de entidad de la PAC. Además, sobre estas fechas se ha producido la incorporación de España y Portugal, que no hace sino profundizar y agravar los problemas, a pesar de los periodos transitorios, debido, fundamentalmente, al potencial agrario y al hecho de ser países con una renta agraria por ocupado por debajo de los países de agricultura continental.

La década de los noventa comienza con un gran debate que se centraliza en el Documento de Reflexión de la Comisión "Evolución y Futuro de la PAC" y que tras un complejo, y a la vez sencillo, proceso de posicionamiento de intereses, resistencias y presiones, por parte de los países y de los grupos de presión, se desemboca en la única modificación de la PAC, de

RESUMEN:

El autor, titular de Economía Regional en la UCLM, (campus de Albacete), y estudioso desde hace muchos años de las cuestiones agrarias, aborda aquí la incidencia de la Política Agraria Comunitaria (PAC) en nuestra Región. Sus modificaciones en los últimos años -algunas de ellas muy negativas para nuestras producciones- y las expectativas de cambio en los próximos años. Su tesis central es que el cuantioso trasvase financiero recibido en los años de pertenencia de España a la UE es posible que no se siga produciendo, y podría ser sustituido por un apoyo diferenciado o discriminado, en función de la diferente situación económica de unas y otras explotaciones o territorios.

verdadera entidad, la *Reforma de 1992*, que podemos diseccionar en tres características, con el riesgo asumido de no ser exhaustivos. En primer lugar, el cambio del eje central de actuación dejando de garantizar los precios a los agricultores y compensando la posible pérdida de renta con ayudas directas, los denominados *pagos compensatorios*, esta filosofía resulta mucho más redistributiva que la anterior, al modular con criterios extraproductivos desconectando el nivel de apoyo del volumen de producción y además, primar a los pequeños y medianos productores, sin embargo, se ve limitado el hecho de que regiones como Castilla-La Mancha puedan beneficiarse de este cambio, por la circunstancia de que las ayudas directas se modulan por los rendimientos medios de cada territorio primándose, de nuevo, a las zonas de agricultura más intensiva. En segundo lugar, la reforma se aplica a una parte de las producciones, *dejándose fuera a sectores característicos de las agriculturas del sur* y mediterráneas, vino, aceite de oliva o frutas y hortalizas; lo que, de nuevo, perjudica la posición de regio-

Y en Castilla-La Mancha, al finalizar 1996, habrán llegado alrededor de 650.000 millones de pesetas, teniendo en cuenta que la producción final agraria de la Región ha sido de media en estos años 320.000 millones, resulta gráfico decir que la PAC nos ha 'regalado' dos cosechas de las diez que hemos recogido.

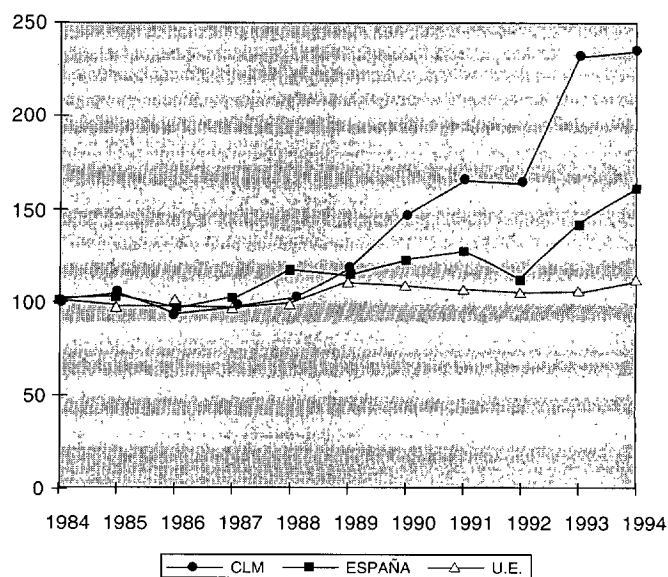
nes como la nuestra. Recientemente, se ha aprobado la reforma de la Organización Común de Mercado de frutas y hortalizas, con el agravante de que se ha roto la filosofía de la reforma y se ha abandonado la financiación total de la intervención con cargo al presupuesto comunitario. Si este hecho sirve de precedente para los sectores del vino y del aceite de oliva, que están en situación de 'impasse' ante la fuerte reacción de los sectores implicados frente a las propuestas comunitarias, la discriminación para las regiones desfavorecidas del sur se verá agravada, perseverando la asimetría con que nacieron las OCM en los años sesenta y setenta. En tercer lugar, la política agraria pretende legitimarse con la *etiqueta medioambiental*, estableciendo las denominadas medidas de acompañamiento que conllevan un limitado incentivo a la conservación del medio rural y la vinculación a la terciarización del sector primario (turismo rural, artesanía, actividad cinegética, etc.).

En esta encrucijada nos encontramos, un país como España y una región como Castilla-La Mancha, dónde las transferencias del FEOGA-Garantía han representado y representan una parte importante de la renta de los agricultores. A título de ejemplo, a España han llegado desde 1986 hasta 1995 casi 5 billones de pesetas procedentes de la PAC, y en Castilla-La Mancha, al finalizar 1996, habrán llegado alrededor de 650.000 millones de pesetas, teniendo en cuenta que la producción final agraria de la región ha sido de media en estos años 320.000 millones, resulta gráfico decir que la PAC nos ha 'regalado' dos cosechas de las diez que hemos recogido.

Por otra parte, la evolución no ha sido simétrica, puesto que este desembolso ha permitido que la renta agraria por ocupado (medida como VAN/UTA¹) haya evolucionado de forma muy diferente en Castilla-La Mancha respecto a la media española como a la comunitaria. En el cuadro y en el gráfico puede observarse con nitidez este proceso, además destaca como en los dos últimos años, a partir de la reforma, el proceso se acelera, debido, en gran parte, a los efectos de la reforma en sectores tradicionales de la región, como pueden ser los cereales y el ganado ovino que ha compensado los efectos regresivos de la no inclusión de otros sectores, ya mencionados.

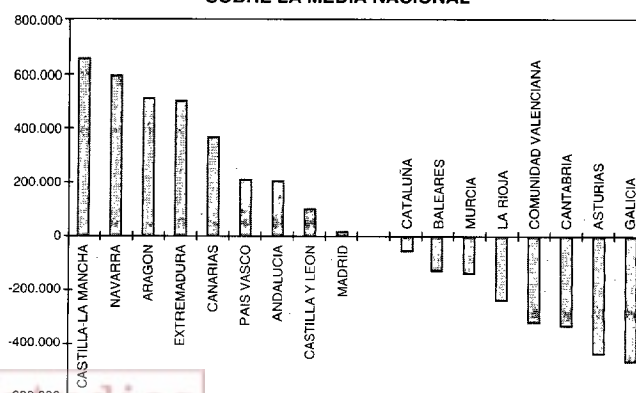
VAN/UTA 1984+85+86=100			
	CLM	ESPAÑA	UNION EUROPEA
1984	100,5	100,8	101,6
1985	104,9	102,7	98,0
1986	94,6	96,4	98,9
1987	97,6	102,1	96,7
1988	101,4	116,5	98,9
1989	116,9	114,6	110,7
1990	146,8	121,8	108,5
1991	165,8	127,0	105,9
1992	163,7	112,1	104,5
1993	231,6	141,5	105,1
1994	234,4	160,4	111,8

EUROSTAT (93, AVANCE, 94, ESTIMACIÓN)



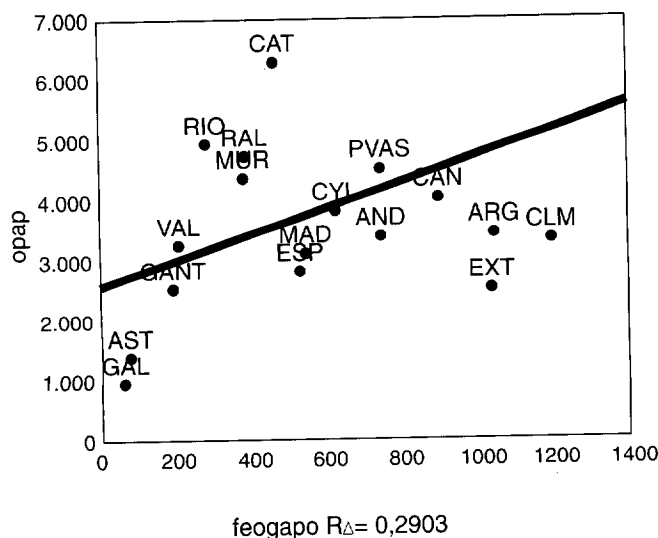
Si realizamos una comparación con el resto de regiones de España, podemos observar el gráfico, donde hemos representado la diferencia sobre la media nacional que cada región ha

FEOGA: SUBVENCIÓN POR OCUPADO EN DIFERENCIA SOBRE LA MEDIA NACIONAL



recibido en transferencias del Feoga por ocupado, referida a las dos últimas campañas. Destaca, el hecho que nuestra región sea la primera en percepción de fondos tras la reforma, así como que se produzca una dualidad clara entre las regiones desfavorecidas, por un lado, las regiones interiores de predominio agrícola, por otro, las regiones ganaderas de la cornisa cantábrica, en clara situación de inferioridad puesto que ha sido, el ganadero, que ha padecido fuertes restricciones y contingenciones (v.g. cuota lechera) el que más se ha visto afectado por las decisiones comunitarias, y donde menos trasluce la nueva filosofía agraria.

En otro sentido puede discutirse la apreciación positiva del hecho de captar mayores fondos comunitarios, se suele tener la idea preconcebida de que estas ayudas se transforman en apoyos asistenciales y así, se pierde en productividad lo que se gana en apoyo público. En otros términos, se dice que al tener asegurada una 'renta fija' (ayuda de la PAC), se anula el incentivo al esfuerzo productivo, sobre todo en las regiones de agricultura más extensiva, lo que convierte, a estas agriculturas subsidiadas en improductivas. Pero esta intención no se ve corroborada por los datos, ya que como podemos ver en el gráfico, hay una correlación positiva entre la productividad agraria regional y la percepción de fondos agrarios comunitarios.



Pero, si esta es la situación hasta el día de hoy, ¿qué puede depararnos el futuro? En primer lugar, hemos de valorar cuáles son las coordenadas en que se va a desenvolver la PAC en un futuro inmediato, posteriormente se han de valorar las alternativas de actuación, y por último nos vamos a posicionar sobre cuál debe ser la más apropiada desde la perspectiva de una región desfavorecida, como Castilla - La Mancha.

Ejes en que se contextualiza el final del siglo para la agricultura europea

- La profundización en la *globalización mundial del comercio*. Tras la finalización de la Ronda Uruguay del GATT en 1993, dónde se acordó una liberalización mundial del comercio a lo largo de los siguientes seis años (en el amplio sentido de reducción de aranceles, subvenciones a la exportación y ayudas internas), la Unión Europea consiguió 'salvar' los pagos

compensatorios de la reforma de la PAC en la denominada caja azul, intermedia entre la caja verde (ayudas no sometidas a la obligatoriedad de reducción, por tener una finalidad no directamente productiva, sino estructural o medioambiental) y la caja ámbar (ayudas que inexcusablemente deben ser reducidas). En su configuración actual las ayudas de la caja azul tiene una vigencia temporal máxima del año 2003 (fin de la cláusula de paz, que implica la exclusión de sanciones unilaterales por la aplicación de la nueva PAC), por tanto, es el horizonte máximo para la 'reforma de la reforma', que deberá desvincular las ayudas de la competitividad y del plano productivo. En este sentido, están 'moviendo ficha' con antelación países con gran potencial agrario, EE.UU. (Ley "Freedom to Farm" de abril de

Hay una correlación positiva entre la productividad agraria regional y la percepción de fondos agrarios comunitarios.

1996), Australia o Nueva Zelanda, que están adaptando sus políticas agrarias con el fin último de ganar posiciones en el mercado mundial que pueden devenir por la inflexibilidad que denota la política de la Unión Europea, incapacitada para abarcar los mercados emergentes de productos alimentarios (países del eje Asia-Pacífico). Algunos expertos, como Sumpsi², hablan de incorporar un nuevo instrumento en la PAC, las ayudas transitorias de ajuste (ATA), con la finalidad de sustituir a los pagos compensatorios y concienciar al agricultor de la necesidad de adaptarse a una nueva situación, estas ayudas deberían ser transitorias y regresivas (disminución progresiva), lo que permitiría a la Unión Europea no estar en desventaja en las próximas negociaciones multilaterales de la Organización Mundial del Comercio y además sobrepasar la fecha tope de la caja azul, e incluso, su 'venta' posterior como ayudas vinculadas a la estructura y el medioambiente para propiciar su consolidación. No estamos de acuerdo con esta proposición, por otra parte sugerente, puesto que parece más un truco para evitar un ajuste traumático, inducido por la situación internacional, que una concepción meditada de la actuación en orden a un desarrollo rural integral, en las nuevas coordenadas del siglo venidero. Por ello abogamos por una posición más decidida, como expondremos a continuación.

- La *ampliación de la UE a los Países del Este y del Centro de Europa (PECOS)*, también denominados países de Visegrado, posiblemente, aparte de consideraciones políticas, las dos políticas comunes más afectadas, van a ser las dos más importantes, financieramente, la agraria y la regional. Respecto a la agricultura, a las posibilidades que se añaden de mejora de la competitividad y de ganancia de cuota de mercado se le unen las dificultades intraterritoriales de desplazamiento del eje productivo en dirección hacia el Este, con las negativas consecuencias para nuestras agriculturas del sur. Se impone, por tanto, el establecimiento de periodos transitorios de adaptación, con un margen temporal amplio, que salvaguarden el ajuste, en el espacio, que se va a producir. En esta misma dirección hay que valorar los futuros acuerdos preferenciales con áreas comerciales como el Magreb o Mercosur.



M. A. S. de la Morena

• La falta de receptividad, por parte de la opinión pública, a los argumentos de la defensa del sector agrario en términos de necesitar ayudas financieras para desarrollar la actividad productiva implícita. Ello es consecuencia lógica de la experiencia, con un gran despilfarro de recursos y escasos resultados en la óptica social de mantenimiento del mundo rural para ofer-

tar a las generaciones futuras, y por otro lado, la falta de legitimidad de la PAC para priorizar las ayudas a los agricultores de países desarrollados sobre los países subdesarrollados, puesto que la concienciación de los ciudadanos de los países occidentales, cada vez es mayor, en el sentido de considerar un agravio comparativo para el resto de países la actuación protecto-

ra de agricultores con mayores posibilidades de formación de rentas a costa del desarrollo de agriculturas de los países del Tercer Mundo. La justificación de la política agraria en Europa debe venir por separar la multitud de agriculturas territoriales que existen en Europa, sobre todo, en sus potencialidades productivas y sociales. En este sentido vamos a argumentar nuestra propuesta para el futuro de la PAC.

Conviene, en efecto, propiciar un amplio debate en todos los foros, intra y extracomunitarios que puedan servir en la dirección de un 'torbellino de ideas' para que de la contrastación surja una línea de actuación consistente, una vez valoradas todas las posibilidades que se abren. Después de considerar que, además de condicionamientos económicos ya relacionados, socialmente no es posible mantener la PAC en su configuración actual, conviene meditar sobre cuál debe ser el cambio de rumbo y cómo encontrar su legitimación.

A estas preguntas debería contestarse en una dirección marcadamente sociológica, puesto que en efecto, nos encontramos ante las puertas de la Unión Económica y Monetaria y ante el proceso de mundialización de la economía, solamente una actuación determinada por aspectos vinculados a la equidad personal y territorial (no sólo intracomunitaria) y al bienestar colectivo pueden justificar su mantenimiento sin afectar a los cimientos de la misma construcción europea. Por todo ello, nuestra inclinación es meridianamente clara hacia conseguir la imbricación de la política agraria en la política regional y en la sociedad europea del bienestar, porque sólo así es posible argumentar que la nueva actuación agraria puede ser coherente con la construcción de la Europa Unida.

En otros términos, hay que concienciarse de que el apoyo global al sector agrario no es posible que se mantenga, pero un apoyo DIFERENCIADO es posible, y la discriminación debe empezar por el espacio de aplicación. Si es generalmente admitido que los procesos de integración económica afectan de manera desigual a los territorios, habrá que discernir que también a los sectores productivos de esos territorios, puesto que además el sector primario es el que antes se adapta a los cambios económicos y que este sector lleva implícito un *modus vivendi* concluiremos que la actuación pública debe preservar un ajuste socialmente adecuado. Esto resulta factible si se elimina la necesidad de mantener un apoyo horizontal homogéneo, puesto que las situaciones de partida de las agriculturas regionales son bien distintas, y haber aplicado una misma política a estructuras diferenciadas ha provocado efectos no, precisamente, neutrales. Esta reflexión nos lleva a realizar cuatro consideraciones que deberían ser tomadas en consideración para el debate que se avecina:

a) La *intervención agraria en la economía europea debe vincularse más al plano de la equidad* que de la eficiencia, como hasta ahora. Por ello debería discriminarse su acción en el espacio. ¿Por qué no diferenciar las ayudas por objetivos territoriales, de modo similar a la actuación de los Fondos Estructurales? Se justificaría así su carácter más estructural y ayudaría a realizar la tan manida cohesión económica y social reflejada en los Tratados. Evidentemente que nos encontraríamos con la oposición de los países contribuyentes netos, a los que habría que recordar más de una vez que los efectos de una integración económica no revierten precisamente en los territorios más desfavorecidos y permitiría ver si la declaración de

principios de la convergencia real es un fundamento de la Unión Europea o es una simple excusa para conseguir el fin último de la integración sin grandes reticencias.

b) Paralelamente, hay que dar el paso definitivo de situar en la escala de objetivos el *plano medioambiental* sobre el fundamento productivo. Se debe primar la consecución del equilibrio territorial frente a la propiciación de la especialización, que no debe ampararse en la actuación pública como se mantiene en algunos ámbitos. Se conseguiría por esta vía, atenuar el nivel de rechazo de una sociedad que ha variado su escala de preferencias sociales.

c) Las dos líneas anteriores validarían la posibilidad de *concatenar la actuación comunitaria en la agricultura con el estado del bienestar* configurado en las economías occidentales a lo largo de este siglo, lo que evitaría la fragilidad de utilizar esta política en foros estrictamente económicos que alejan una visión más integral de lo que debe ser una economía social de mercado compatible con los aires liberalizadores que fomentan la no intervención en las esferas y aspectos más productivos, o estrictamente económicos.

Hay que concienciarse de que el apoyo global al sector agrario no es posible que se mantenga, pero un apoyo diferenciado es posible, y la discriminación debe empezar por el espacio de aplicación.

d) Debería producirse un cambio cualitativo en la aplicación del principio de subsidiariedad de la actuación comunitaria, definiendo un *nuevo rol para las administraciones de ámbito regional y local* que pueden diagnosticar y asumir la diferenciación de unas directrices más o menos homogéneas y a su vez pueden acercar a los ciudadanos las posibilidades de actuación sin el amparo de la frase "Bruselas ha reglamentado" de uso corriente en las administraciones que ejecutan la PAC. Aunque hay que determinar alternativas a desarrollos poco felices que han tenido algunas iniciativas comunitarias tipo Leader que se han convertido en entes subvencionadores de iniciativas ya estipuladas en otros ámbitos en lugar de ser verdaderos agentes dinamizadores del desarrollo local.

Con estos mimbres podemos arriesgarnos a pronosticar un desarrollo armónico de la agricultura de Castilla-La Mancha, que sería de más difícil pronóstico en caso de situarse la PAC en otras coordenadas evolutivas distintas. En todo caso, tampoco hay que exaltar los argumentos catastrofistas, puesto que no hay que olvidar que nuestra región ha efectuado el proceso de ajuste de su agricultura, en su núcleo fundamental, en las últimas décadas y por tanto, la posición actual es mucho más flexible para adaptarse a circunstancias cambiantes. □

NOTAS

¹ VAN = Valor Añadido Neto

UTA = Unidades Trabajo Año

² Véase El Boletín del MAPA nº 37 de Septiembre de 1996, págs. 34-35.