

*Eduardo Cuenca García\**  
*Margarita Navarro Pabsdorf\*\**

## TRANSFORMACIONES Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN

Este trabajo analiza los cambios históricos que se están produciendo en la concepción de la política agrícola común en los más de 50 años de existencia y que están teniendo amplias repercusiones. Se trata de uno de los sectores más sensibles de la economía por sus profundas connotaciones económicas, sociales y estratégicas.

La evolución del modelo europeo es un ejemplo paradigmático de cómo esta política intenta buscar su espacio en los albores del siglo XXI, con una larga experiencia de logros y debilidades, sujeto a presiones sociales y políticas, pero siempre en la búsqueda de un sistema cada vez más competitivo y, recientemente, cada vez más vinculado a la política de cohesión y al desarrollo rural.

Para alcanzar nuestros objetivos hemos recurrido, como fuentes, a los trabajos realizados por la Unión Europea en la elaboración de informes, documentos y estadísticas, así como referencias bibliográficas de autores que han tratado los temas referidos. Sobre esta documentación basamos nuestras conclusiones.

**Palabras clave:** sector agrario, política de cohesión, desarrollo rural.

**Clasificación JEL:** F36, Q17, Q18.

### 1. Introducción

La agricultura ha sido tradicionalmente un sector en el que su regulación ha estado sujeta a objetivos estratégicos relacionados con la alimentación, las demandas de grupos de presión que se disputan el reparto de beneficios, y la búsqueda de equilibrios económicos, políticos y sociales.

En la década de los sesenta del pasado siglo, recogida en el proyecto de integración económica

que se inicia en Europa, se pone en marcha una política agrícola común (PAC), cuyas características estaban relacionadas con las circunstancias históricas del momento.

Hoy, a la luz de la experiencia acumulada y en función los profundos cambios y desafíos de las últimas décadas en el ámbito económico, político y social, este modelo se ha ido transformando para amortiguar las tensiones que ha venido generando y ajustarlo a las actuales circunstancias internas de la UE y del entorno internacional.

Partiendo de los supuestos mencionados, este trabajo pretende demostrar que la PAC incentivó la producción con políticas de sostenimiento de precios y protección frente a terceros, que generó ▷

\* Catedrático de Organización Económica Internacional. Jean Monnet Chair of European Economic Integration. Departamento de Economía Internacional y de España. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Granada.

\*\* Contratada Doctor. Departamento de Economía Internacional y de España. Universidad de Granada.

Versión de enero de 2015.

aumento de *stocks*, ineficiencia en la producción, mal reparto de las ayudas y poca atención a los nuevos retos ambientales. Por otra parte, las presiones exteriores, reclamando un comercio más libre, debilitaban muchos de los modelos agrícolas en práctica, entre ellos el de la PAC.

Por esas razones, la UE ha venido reformando su política, hecho que hemos tomado como base de nuestro análisis. Con más de 50 años de funcionamiento, la PAC ha mostrado síntomas de agotamiento y de necesidad de adaptarse a las ideas que prevalecen en el sector, las presiones internacionales, la racionalidad económica en el uso de sus recursos presupuestarios y los desafíos de un proyecto de integración cada vez más profundo y exigente con otras políticas.

Este tema se entronca, además, en los hechos que caracterizaron la historia económica del periodo analizado, en el que destacan aspectos como la profundización y ampliación de la Unión Europea, las consecuencias de la globalización, el nuevo tratamiento a los problemas agrícolas, los temas sociales y empresariales de cada fase y la mayor sensibilidad con el medioambiente.

Por último, la PAC, por ser una de las primeras políticas comunes y por su alto coste para las arcas comunitarias, ha sido determinante durante mucho tiempo en el proyecto europeo.

El gran número de posibles variables a considerar en nuestro trabajo introduce una gran complejidad en su tratamiento, lo que nos obliga a centrarnos exclusivamente en el comportamiento de las principales voces o variables que protagonizan las reformas llevadas a cabo: la escasez de alimento tras la segunda guerra mundial, el racionamiento, el sostenimiento de las rentas, el consumo estancado, las ayudas a la producción, la generación de *stocks*, los cupos, la competitividad, las restituciones a las exportaciones, el gasto agrícola, su peso presupuestario y su distribución más equitativa, la complejidad en su instrumentación, las diferencias en la producción e intereses por países, el impacto de las ampliaciones, la liberalización del comercio agrícola en la Organización

Mundial del Comercio (OMC) y las demandas por una agricultura más verde, más enfocada hacia el desarrollo rural, la protección del consumidor y la protección animal.

El contenido lo dividimos en cuatro partes en las que se recogen las transformaciones más relevantes en cada etapa y unas conclusiones que reflejan el cumplimiento de las hipótesis de partida.

## 2. El modelo agrícola europeo

### 2.1. El marco teórico y la vertebración del sector agrícola en el conjunto de la economía

En la regulación del sector agrícola se detectan claros fallos de mercado en su funcionamiento debidos a las rigideces en el uso de la tierra o el capital, las bajas elasticidades de precio y renta de sus productos, las reducidas rentas percibidas, la composición de la fuerza de trabajo y su formación<sup>1</sup>.

Asimismo, la agricultura, por su propia naturaleza, requiere un tratamiento en consonancia con su vulnerabilidad a tres tipos de fenómenos:

1. Naturales, derivados de los riesgos meteorológicos, aleatoriedad de las cosechas, dependencia del clima, carácter perecedero de las producciones, etcétera.
2. Económicos, por la variabilidad de los precios y la gran competencia.
3. Sociales, consecuencia del número de explotaciones familiares, envejecimiento de los activos, inmovilidad de la fuerza de trabajo y la formación limitada.

Las respuestas a estos condicionantes se concretaron en políticas que protegían la producción, se ajustaban a las necesidades del mercado, estabilizaban los precios y las rentas percibidas por los agricultores, etcétera. Los «fallos» en ese mercado ▷

<sup>1</sup> Mellor (2000) y Kydd *et al.* (2002) mantienen que sus respuestas a los cambios no son tan rápidas y efectivas como en otras actividades.

tan complejo fueron la causa por la que la agricultura se convirtió en una actividad subsidiada en los países industrializados y con una gran carga impositiva en los menos desarrollados (Swinnen, 1994; Tyers y Anderson, 1992; Krueger, Schiff y Valdés, 1988).

Sin embargo, la implementación de muchas de esas medidas comenzaron a ser criticadas de forma recurrente, no solo por los costes públicos que suponían, sino también porque su eficiencia económica en los países desarrollados ha sido cada vez menos evidente, sin que se alcanzaran con ellas soluciones a los problemas de fondo.

Asimismo, se constataba que el efecto sobre la renta de los agricultores con el apoyo a los precios era reducido, ya que con una producción menor los productores más pequeños recibirían menos beneficios, mientras que los grandes los multiplicarían (Rueger, 1996).

A todo esto hay que añadir los condicionantes políticos. En la toma de decisiones existe un «mercado político», en el que la asignación de recursos se hace según los intereses de los dirigentes, los votantes, los funcionarios y los grupos de presión<sup>2</sup>.

Los grupos de presión vinculados a los suministradores industriales, las instituciones financieras, los proveedores de *inputs*, etcétera, se convirtieron en defensores del modelo existente al estar sus actividades muy vinculadas a los resultados agrícolas<sup>3</sup>. Muchas de las decisiones adoptadas sobre la agricultura no estaban relacionadas con fallos de mercado sino que eran resultado de equilibrios político-económicos, lo que podría explicar los elevados niveles de protección en países en los que el sector representaba un porcentaje reducido del PIB (Binswanger *et al.*, 1997, Alfranca, 2006).

De hecho, una vez que los productores consiguen subvenciones, se oponen con gran resistencias a sus cambios o a su desaparición, al considerarlas como «derechos de propiedad» y teniendo

<sup>2</sup> Siguiendo a North, los mercados políticos son menos eficientes que los de bienes ya que los costes de transacción del peso político son superiores a los de las actividades económicas.

<sup>3</sup> Sólo en Bruselas, 15.000 lobbistas y 2.000 lobbies trabajan para que las regulaciones de la UE favorezcan a sus compañías. Entre tanto, varias organizaciones sociales han forzado la primera regulación en Europa de estos grupos para reducir su gran influencia en la política comunitaria. Ver Carrasco *et al.* (2007).

en cuenta que sus decisiones y estrategias se diseñan sobre la base de que se seguirán manteniendo<sup>4</sup>.

Sobre las reivindicaciones de los consumidores y de la industria agroalimentaria en demanda de precios bajos para los alimentos en países desarrollados, sus argumentos pierden fuerza por la reducción del porcentaje de gasto alimentario en las familias, por lo que su bienestar depende en menor medida de los precios de los alimentos.

Otra de las ideas, que cada vez incide más en el diseño de las actuales políticas agrícolas, es la necesidad de potenciar el desarrollo rural, argumentando que esas zonas crecen más lentamente que las urbanas<sup>5</sup>.

Mejorar los recursos ambientales es otra de las grandes novedades en los planteamientos de una agricultura moderna, en un intento de compensar las externalidades negativas asociadas con la producción intensiva<sup>6</sup>.

Durante años, el uso intensivo de pesticidas radicó en su bajo coste en relación a los fijos de la explotación, a la presión del sector productivo por un crecimiento más rápido y la mayor resistencia a enfermedades. De acuerdo con Caspari y Neville-Rolfe (1989), esta realidad provocó dos tipos de daños ambientales: los vinculados a la producción intensiva en *inputs* químicos y a la realizada a gran escala. Los primeros se manifiestan en la contaminación de las aguas de los ríos y de los acuíferos, los segundos se derivan de la aplicación excesiva o descuidada de pesticidas que afectan al medio ambiente y a la salud, llegando a la desaparición de especies de plantas. ▷

<sup>4</sup> Este hecho se amplifica en la medida que las organizaciones nacionales de productores agrarios están presentes en todo el proceso político de la PAC y que cuentan con una gran influencia política, Pappi *et al.* (1999).

<sup>5</sup> En este sentido, y en combinación con la política de cohesión, según Shucksmith *et al.* (2005), la Unión Europea las defiende para reducir las disparidades entre regiones y grupos sociales, y promover el desarrollo sostenible. Ver también León (2005).

<sup>6</sup> Lowe y Whitby (1997) sostienen que esta perspectiva introduce cambios en la forma de incentivarla, desvinculando pagos de la producción. Los recursos naturales y el medio ambiente dependen profundamente de una moderada actividad agraria. También Brower *et al.* (1995) consideran que las políticas de precios altos están muy relacionadas con el incremento en la utilización de pesticidas, fertilizantes inorgánicos y excesiva producción de residuos animales.

Por último, dentro del actual marco teórico en el que se desenvuelve la actividad agrícola, se está intensificando la regulación de normas sobre seguridad alimentaria y salud animal.

## **2.2. Orígenes y desarrollo de la política agrícola común (PAC)**

El panorama general de la agricultura ha cambiado notablemente en las últimas décadas. Al final del siglo XIX era frecuente que los países europeos adoptaran medidas de fomento del sector, entre las que el proteccionismo era una de las principales prácticas. Su peso económico y social, su debilidad estructural y su sensibilidad coyuntural, explicaban su minuciosa regulación. Se utilizaron instrumentos en las políticas comerciales (aranceles y contingentes) y se ofrecieron subvenciones a la producción (a través de precios mínimos garantizados al productor).

Tras la segunda guerra mundial, debido a las circunstancias de postguerra, se implantaron en muchos países europeos sistemas de racionamiento de alimentos y de entregas obligatorias de cosechas a los Estados. Con la escasez, la tradicional protección agraria derivó hacia un completo intervencionismo en el sector<sup>7</sup>.

Con la firma del tratado de Roma, arranca la política agrícola común que se aplicaría a los seis Estados originarios y orientada a cinco objetivos:

- Aumentar la productividad del sector.
- Asegurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola.
- Estabilizar los mercados.
- Garantizar la seguridad de los aprovisionamientos.
- Asegurar precios razonables a los consumidores<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> La pregunta fundamental, y por ahora poco investigada, es si la PAC fue la única política posible en aquellos años. Véase Milward (1984) y Noel (1979).

<sup>8</sup> Así formulados, la PAC aspiraba a alcanzar la libre circulación de sus productos, complementada con otras medidas que ayudaran a gestionar los eventuales efectos negativos. Ver Johnston *et al.* (1961) y Knutson *et al.* (1998).

Sin embargo, la PAC ha tenido que adaptarse a las circunstancias marcadas por la coyuntura internacional, las ampliaciones a otros países, y a un entorno en el que la escasez dejaba de ser un problema acuciante como en otras épocas. Al mismo tiempo, se debatía internamente su costo excesivo para el presupuesto comunitario, lo que estaba limitando la capacidad para intervenir en políticas que mejoraran la cohesión e impulsaran otros frentes del proyecto europeo, enriquecido cada vez más con otras aspiraciones económicas, políticas y sociales.

Además, con los cambios en la regulación del comercio mundial tras la Ronda Uruguay, la liberalización afectaría también a la agricultura, especialmente en aquellos mercados más cerrados y donde los grandes productores mundiales querían exportar sin tantas trabas y dificultades.

De este modo, las metas iniciales de la PAC se tuvieron que ir reformulando, lo que explica que una política tan compleja haya podido sobrevivir a unos cambios tan profundos como los de las últimas décadas.

### *2.2.1. Principios, instrumentos y funcionamiento de la PAC*

#### *Principios e instrumentos*

Para conseguir la libre circulación de productos y el desarrollo de una política común, la PAC se organizó según los principios de unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.

La unidad de mercado se concretaba en la libre circulación de sus productos y una estricta regulación del mercado interior.

Con la preferencia comunitaria se establecía un tratamiento exterior común en la gestión de las importaciones y de las exportaciones. En las importaciones, se contemplaba la aplicación de exacciones reguladoras variables (*prélèvement*, que complementarían a los derechos arancelarios) y la fijación de cantidades o cupos de importación. ▷

Por su parte, en las exportaciones se primaría la venta de excedentes con la ayuda de las restituciones, que compensarían la diferencia entre el precio interior y el mundial.

La solidaridad financiera se materializaría con los recursos del presupuesto comunitario, aceptando el efecto redistributivo entre Estados miembros, lo que supuso un enorme peso financiero gestionado a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).

A pesar de que los objetivos de la PAC se plantearon a largo plazo, sus instrumentos de intervención debían ser coyunturales y la cesión de competencia de los Estados miembros sería casi en su totalidad al Consejo de Ministros de la Comunidad, a la Comisión Europea, a algunos comités de gestión y al FEOGA<sup>9</sup>.

Aunque en sus orígenes los destinatarios de la PAC eran agentes privados (explotaciones familiares, empresas o cooperativas), cada vez más se ha solicitado el concurso de las organizaciones de productores o de comercialización y de otras formas asociativas privadas.

### 2.2.2. Funcionamiento de la PAC. La Organización Común de los Mercados (OCM)

La complejidad de la regulación de la PAC se aprecia especialmente en la regulación de las OCM. Se han llegado a contabilizar más de treinta.

#### *La instauración de las OCM y tipos*

Se crearon organizaciones comunes de mercado para aquellos productos en los que existía una

<sup>9</sup> Caso del establecimiento de precios de los productos para cada campaña, por lo que una parte importante de la legislación se centró en la regulación de precios, la retirada de cantidades del mercado, el almacenamiento, los gastos de conservación, las donaciones, y la destrucción y desnaturalización de productos.

Otras medidas estuvieron relacionadas con las subvenciones a la producción (para agricultores), a la comercialización (en la transformación de productos), al consumo, a la exportación (con restituciones), a la mejora de las explotaciones y por el cese de actividad.

Aunque se manejaron más instrumentos coyunturales, también se consideraron otros relacionados con los factores de producción y la armonización de legislaciones nacionales (fitosanitarias, calibrado, sustancias contenidas y transporte, defensa del bienestar y sacrificio de los animales).

### AGENDA 2000

Las OCM presentadas ante la formulación de la Agenda 2000 se agrupaban en cuatro tipos:

1. OCM con intervención interior y protección exterior. Era la forma básica y más completa de OCM. Se establecía un precio mínimo garantizado y medidas de protección frente al exterior. Cubrían alrededor del 60 por 100 de la producción comunitaria (cereales, arroz, azúcar, leche y derivados, carne de vacuno y ovino, vino y determinadas frutas y hortalizas).
2. OCM con protección frente al exterior. No requerían medidas para sostener el mercado interior. Cubrían el 25 por 100, de la producción final agraria comunitaria (huevos y aves de corral, vinos de calidad, flores y algunas frutas y hortalizas).
3. OCM con ayudas complementarias a los precios. Derivadas de compromisos con el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) para mantener bajos o nulos los derechos de importación de productos como las oleaginosas destinadas a la alimentación animal. Para hacer frente a la competencia de las importaciones a bajo precio, la OCM fijaba ayudas a la industria de transformación por utilización de productos comunitarios. Se aplicaba también al aceite de oliva y al trigo duro, y representaban el 5 por 100 de la producción final comunitaria.
4. OCM con ayudas globales a los productores. Tanto alzado por el cultivo de: lino, cáñamo, lúpulo, gusanos de seda y semillas. Cubría el 1 por 100 de la producción final.

producción suficiente que recomendara su establecimiento. En cada una se distinguían tres aspectos:

1. Finalidad. Las OCM regularían los precios, las subvenciones a la producción y a la comercialización, los sistemas de almacenamiento y de compensación de remanentes, los mecanismos comunes de estabilización de las importaciones o exportaciones y la política común de precios.

A través de éstas se imponían a los Estados miembros normas y condiciones comunes, lo que no significaba una uniformidad absoluta en todos los aspectos regulados. Los Estados aún mantenían ciertos poderes en la fijación de los precios al consumo y se permitiría la diversificación de los modos de intervención, siempre que no fueran contra el principio de igualdad de trato.

2. La financiación correría a cargo del FEOGA, creado en 1962 y separado en dos secciones (Garantía y Orientación) en 1964. El FEOGA Orientación impulsaría la mejora de las condiciones de producción y comercialización de los productos agrarios (medidas estructurales). La sección Garantía ▷

regularía los precios con un montante superior al 90 por 100 de la asignación total del Fondo. Los gastos llegaron a alcanzar un porcentaje muy alto del presupuesto comunitario, aunque han ido disminuyendo desde los niveles superiores al 70 por 100 en los años setenta hasta rozar el 50 por 100 en los noventa.

3. **Ámbito de aplicación.** La mayoría de los productos cuentan con una OCM. Sin embargo, se favorecieron más las de agricultura atlántica frente a las mediterráneas. Los cereales y la ganadería concentraban el 70 por 100 de los gastos agrícolas totales, lo que ha venido generando protestas a favor de una distribución más favorable para los países del sur.

La fijación de precios garantizados se completó con otras medidas para compensar determinados efectos adversos, caso de los montantes compensatorios monetarios (MCM) y los montantes compensatorios de adhesión (MCA).

#### *El régimen agromonetario y los montantes compensatorios de adhesión*

Fijar precios agrarios únicos para todos los Estados sin una unión monetaria planteaba problemas, ya que las fluctuaciones de los tipos de cambio día a día provocarían variaciones en los precios nacionales.

En 1962 se crea una Unidad de Cuenta Agrícola (UCA) sólo a efectos de los precios agrarios. La conversión de los precios en UCA a las monedas nacionales no generó graves inconvenientes hasta la devaluación del franco francés y la revaluación del marco alemán en 1969.

En 1973, con el derrumbe del sistema de tipos de cambios fijos establecido en Bretton Woods, se propuso que en el caso de variaciones de los tipos de cambio se mantuviera la vigencia del nuevo, quedando el viejo como referencia (tipo de conversión agrario o «tipo verde»). Pero la coexistencia de un tipo verde distinto del tipo de mercado generaría tráfico especulativo, que se corregían con la aplicación de los montantes compensatorios

monetarios, que igualaban las diferencias de precios generadas por la variación de los cambios en las divisas<sup>10</sup>.

La existencia de los MCM añadía una gran complejidad técnica, administrativa y financiera, tanto para los servicios comunitarios y de los Estados como para los importadores y exportadores agrarios. Por esa razón, en 1984 y en 1992 se limitó su impacto.

Asimismo, al adherirse un nuevo Estado miembro a la Comunidad, durante el periodo transitorio y para adecuar sus precios a los comunitarios, se aplicarían unos coeficientes a los intercambios entre la Comunidad y el nuevo Estado miembro (montantes compensatorios de adhesión). Los MCA aparecen como un gravamen (o una subvención) cuya cuantía era equivalente a las diferencias entre los precios agrarios institucionales de los miembros recién llegados y los comunitarios (Cuenca, 2007; Buitrago *et al.*, 2013).

#### *Resultado del sistema implantado y la necesidad de reformas*

La PAC nació en el entorno de escasez de alimentos tras la segunda guerra mundial, lo que justificó su política intervencionista y productivista de cara al abastecimiento de la población a precios asequibles y para garantizar un nivel de vida equitativo de los agricultores.

En sus primeros años atravesó tres etapas:

1. **Constitutiva (1957-1962).** La complejidad de regular el sector agrario impulsó la convocatoria en 1958 de una Conferencia Intergubernamental en Stressa (Italia) para tratar el tema. Durante dos años la Comisión fue concretando los principios que sustentarían la PAC y que se irían adoptando entre enero y abril de 1962.

2. **De desarrollo (1962-1969).** Los planes Mansholt (1960 y 1969) fueron claves en el ▷

<sup>10</sup> En el llamado régimen agromonetario europeo, los países que apreciaban su moneda recibirían montantes compensatorios positivos cuando exportaran a un país cuya moneda se hubiera depreciado, y los países en los que su moneda se depreciaba, tenían que pagar montantes compensatorios para reducir las ventajas adquiridas al exportar a un país con moneda apreciada. En esa diferencia entre el tipo de cambio verde y el de mercado estaban las posibles distorsiones en el comercio interior de productos agrícolas.

establecimiento definitivo de la PAC. En 1965 ya estaba regulada el 85 por 100 de la producción final agraria y en 1968 se entraba en su fase definitiva con la aplicación de precios comunes.

3. De consolidación y primeras críticas (1969-1984). En estos años afloraron ya los primeros resultados positivos, al mismo tiempo que se detectan algunos efectos perversos. En este sentido, en 1969 se inicia un debate que concluiría con la aprobación en 1972 de las directrices socio-estructurales que debían acompañar a la PAC.

Para paliar las consecuencias del aumento de los excedentes, en 1979 hubo que establecer una tasa de corresponsabilidad para la leche, aprobada en 1980 por el Consejo<sup>11</sup>.

Además, desde 1968 hubo que aplicar los mencionados montantes compensatorios monetarios por la inestabilidad de los tipos de cambio.

Como balance, el modelo implantado produjo tres efectos principales:

- Un aumento espectacular de la productividad.
- Precios superiores a los del mercado mundial.
- Generación de grandes excedentes que para su mantenimiento y eliminación consumían una parte sustancial del presupuesto de la PAC<sup>12</sup>.

Una vez detectadas las debilidades del modelo original, la Comisión presentó un proyecto de reforma que modificaría en profundidad la definición y el funcionamiento de las OCM. En el amplio debate abierto entre 1991 y 1992 hubo unanimidad entre los interlocutores sociales e institucionales de que eran inevitables los cambios.

El aumento de los excedentes generaba un coste ascendente y la diferencia entre los precios internos y los mundiales generaba tensiones con países terceros por los elevados niveles de protección

y las ayudas a la exportación existentes. Internamente, los Estados miembros cuestionaba también la eficacia de esos gastos y la equidad de su distribución.

En definitiva, todos coincidían en la necesidad de una reforma en profundidad, aunque reconociendo los servicios prestados por la PAC al garantizar el abastecimiento de la población, potenciar el sector agroalimentario y mantener la explotación agraria europea de tipo familiar.

### 3. Medidas estructurales y reformas de la PAC en los años ochenta y noventa

Las reformas comienzan en 1984, integrando en sus planteamientos otros aspectos muy relacionados con la actividad agrícola como los desequilibrios regionales, los problemas sociales y los ambientales. Además, se reafirma el propósito de limitar su peso presupuestario ya que a partir de 1992 se acuerdan las profundas reducciones de los precios garantizados que se reflejarían en las perspectivas financieras (Paquetes Delors I y II) (Almas, 1984)<sup>13</sup>.

Las propuestas de la Comisión en 1985 se materializaron posteriormente en las reformas de 1992, de 1999 y la de 2003 con la reducción del gasto agrícola (que se había disparado con el coste de los excedentes) y de las ayudas al almacenamiento y a la exportación. Paralelamente se abordarían los desequilibrios entre oferta y demanda y el elevado gasto por habitante de esta política (Cuadro 1, en página siguiente).

La reforma de 1992 representa el tránsito desde las ayudas ligadas a la producción a las directas a la renta de los agricultores con pagos por hectárea, cabezas de ganado y la mejora de estructuras. ▷

<sup>11</sup> Sobre el contexto histórico de las reformas ver Burrell (1992).

<sup>12</sup> A partir de los años setenta se tomarían medidas para resolver estas cuestiones. Al principio fueron de carácter voluntario en su aplicación, pero con el paso del tiempo se harían obligatorias (básicamente con el establecimiento de cuotas de producción o de comercialización). Las cuotas generaron tensiones por la forma en la que se establecieron (en función de su producción durante unos años de referencia, su titularidad y los derechos que otorga a su poseedor).

<sup>13</sup> Posteriormente, con la revisión de los Fondos Estructurales, según lo dispuesto en el Consejo Europeo de febrero de 1988, quedan cuestionadas algunas de las partidas de financiación de la PAC.

CUADRO 1  
GASTOS NETOS DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD EN FAVOR DE LA PAC HASTA LA REFORMA MACSHARRY

|  | 1988   | 1989 <sup>*</sup> | 1990   | 1991   | 1992   |
|--|--------|-------------------|--------|--------|--------|
| Gastos en miles de millones de ecus .....          | 25.992 | 24.632            | 26.318 | 32.255 | 36.417 |
| En porcentaje del PIB .....                        | 0,65   | 0,56              | 0,56   | 0,64   | 0,68   |
| Gastos por habitante CE en ecus .....              | 80,10  | 75,60             | 80,40  | 93,50  | 105,00 |
| En porcentaje del presupuesto total de la CE ..... | 63,20  | 60,20             | 59,30  | 58,10  | 58,20  |

Fuente: Informes Financieros de la Comunidad Europea. Varios años.

### 3.1. El fracaso de la prerreforma (1985)

El *Libro Verde* de la Comisión de 1985 sobre las perspectivas de la PAC fue un intento fallido de amortiguar los desequilibrios acumulados en el sector a través de:

- La reducción de los precios internos.
- El establecimiento de un sistema no ligado a la producción (sobre la base de superficies, pero vinculado a rendimientos históricos).
- El control de la producción con retiradas obligatorias de tierras de cultivo, cuotas o superficies.
- Un tratamiento específico para los pequeños productores más afectados por la reforma.
- El diseño de programas de acompañamiento de forestación en las tierras agrarias y acciones de conservación del medio natural.
- La fijación de cantidades máximas garantizadas que, una vez superadas, obligaban al productor a pagar una tasa de corresponsabilidad.
- Las prejubilaciones a los mayores de 55 años.
- Ligar la política estructural de la PAC con la regional y el desarrollo rural.

A estos cambios había que sumar una mayor sensibilidad con el medio natural como valor que trascendía de la agricultura y que era patrimonio y responsabilidad del conjunto de la sociedad<sup>14</sup>.

Sin embargo, no se logró ni ajustar las producciones ni aminorar el impacto en las rentas de los productores más afectados por el cambio, quedando patente que la necesidad de la reforma debía seguir viva<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Se consideraba que el agricultor tenía una doble relación con su conservación. Por una parte, cuando su actividad era demasiado intensiva contribuía al deterioro del medio natural; por otra, su presencia evitaba la evolución incontrolada de herbáceos, la proliferación de alimañas, plagas, etcétera. El agricultor aparecía como guardián y responsable de la naturaleza y debía ser retribuido por la sociedad.

<sup>15</sup> Como argumenta Johnson (1995).

### 3.2. La reforma MacSharry de 1992 (hacia una PAC más verde)

En su comunicación de 1 de febrero de 1991 sobre el desarrollo y futuro de la PAC, la Comisión llegó a la conclusión de que era imprescindible una reforma radical. Aunque en un primer momento se pretendía respetar sus principios, al final se vieron comprometidos<sup>16</sup>.

En mayo de 1992 se aprobó la reforma MacSharry, que se aplicaría en 3 años a partir de 1993, caracterizada por menos apoyo a los precios, más ayudas directas a los productores y una apuesta por la mejora del entorno y el desarrollo socioeconómico de las regiones rurales.

La reforma dio un gran giro a la PAC, alejándola de políticas de precios y mercados que se habían potenciado en el modelo productivista anterior (producir, cuanto más mejor), y promoviendo la «extensificación» por la que el agricultor ya no percibiría más subvenciones por el incremento de sus rendimientos, sino simplemente por poseer una cabaña ganadera, por cultivar unas tierras o, incluso, por dejar de hacerlo.

Sus principales acciones se centraron en:

- Reducir los excedentes y, como consecuencia, el coste de la PAC.
- Ayudas directas (a las rentas) y descenso paulatino de la garantía de los precios.
- Reducir los precios institucionales de forma gradual a lo largo de las tres campañas. ▷

<sup>16</sup> Caso de la solidaridad financiera, porque después de 1992 aumentó el número de acciones cofinanciadas por los Estados miembros, y el de la preferencia comunitaria, porque según los acuerdos de Marrakech sobre el comercio mundial había que hacer la conversión de toda protección en frontera por los denominados «equivalentes arancearios» para, posteriormente, proceder a su reducción y al desmantelamiento de los *prélèvements*. Ver Henis (2001).

- Controlar la producción con cuotas nacionales y primas al abandono (se introducen las «cantidades máximas garantizadas» o cupos en las OCM).
- Acercar los precios comunitarios a los del mercado mundial.
- Mantener un número suficiente de agricultores con fines productivos y de protección del medio rural<sup>17</sup>.
- Establecer políticas de acompañamiento (primas anuales y cofinanciadas por los Estados miembros) en la forestación de tierras agrícolas, con incentivos para agricultores que aceptasen plantar árboles en la totalidad o en parte de sus tierras, y para promover la jubilación anticipada voluntaria, especialmente en los Estados miembros con estructuras de producción más frágiles.

Si hasta entonces la PAC había estado financiada básicamente por los consumidores, con la reforma serían los contribuyentes los que sostendrían ese coste<sup>18</sup>.

Sin embargo, se mantenían las grandes diferencias entre los precios comunitarios y los mundiales, al mismo tiempo que la protección en frontera seguía siendo elevada.

En el balance de la reforma, que se implantó progresivamente en las tres campañas agrícolas siguientes (1993-1994, 1994-1995 y 1995-1996), habría que diferenciar entre los efectos técnicos y los subjetivos.

En los primeros, destacan la reducción de los excedentes (cereales y vacuno) y la disminución en términos relativos del coste de la PAC (en 1991 era el 61 por 100 del presupuesto comunitario y

en 1995 el 50 por 100). Asimismo, mientras en 1991 el 91 por 100 de los gastos del FEOGA-Garantía se destinaron a subvencionar exportaciones y acciones de almacenamiento, en 1996 el porcentaje fue solo del 20 por 100.

Como éxitos más subjetivos y menos cuantificables destacan una producción de más calidad, más transparencia en las ayudas, el desarrollo rural y los progresos en su impacto sobre el medio ambiente.

Entre los puntos débiles de la reforma permanecía el reparto desigual de las ayudas a favor de las grandes empresas frente a las pequeñas.

Resumiendo, aunque en 1992 se sentaron las bases para solucionar parte de los desequilibrios de la PAC, se reprodujeron algunos de los viejos problemas en cuanto a distribución territorial, sectorial y empresarial de las ayudas.

Los años siguientes se caracterizaron por continuos ajustes englobados en la llamada «reforma abierta» articulada en tres fases: la reforma de 1999 (Agenda 2000), la de 2003 y el llamado «chequeo médico» (2008-2009).

## 4. Las reformas a partir de 1999

### 4.1. La reforma de 1999

Desde la reforma de 1992 fue cambiando la «filosofía» de la PAC, que se instrumentaría en la reforma de 1999 y, sobre todo, en la de 2003.

En 1999, en el marco de la Agenda 2000 (2000-2006), la Comisión aprobó medidas para seguir avanzando en el equilibrio de los mercados, mejorar las rentas agrícolas con ayudas directas, la reducción de los precios institucionales, el aumento de la competitividad y una política más firme sobre desarrollo rural.

También se insiste en la competitividad, tanto en el mercado interior como en el exterior, asumiendo las exigencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre:

- Arancelización de todas las trabas aplicables en frontera. ▷

<sup>17</sup> Esta reforma coincidió con la Cumbre de la Tierra de Río de 1992 en la que se reclama un desarrollo más sostenible. Había que compatibilizar la liberalización del mercado con políticas de desarrollo rural que se materializarían con la reducción del volumen de fertilizantes o productos fitosanitarios utilizados, el fomento de la agricultura ecológica, la implantación de otros métodos más respetuosos con el entorno, protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales, la preservación del espacio y el paisaje, y el cuidado de las tierras abandonadas.

Se trataba de alcanzar un equilibrio entre la producción y el medio ambiente con medidas para limitar la producción, privilegiar los métodos extensivos, frenar la carrera hacia rendimientos elevados y para reconocer la función de gestión del espacio y protección de los recursos naturales que ejercía el agricultor.

<sup>18</sup> En la medida que las subvenciones quedaban ocultas en los precios. En cambio, las ayudas directas eran explícitas, conociéndose los destinatarios y el monto que percibía cada uno.

CUADRO 2  
DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FEOGA 1973-2002

| Años       | Sección Garantía       |                                 | Sección Orientación    |                                 | Total Gastos FEOGA     |                                       |
|------------|------------------------|---------------------------------|------------------------|---------------------------------|------------------------|---------------------------------------|
|            | Millones de ecus/euros | Porcentaje sobre el total FEOGA | Millones de ecus/euros | Porcentaje sobre el total FEOGA | Millones de ecus/euros | Porcentaje sobre el total presupuesto |
| 1973 ..... | 3.928,3                | 95,4                            | 187,6                  | 4,6                             | 4.115,9                | –                                     |
| 1978 ..... | 8.673,0                | 96,4                            | 324,0                  | 3,6                             | 8.997,0                | 79,2                                  |
| 1980 ..... | 11.314,9               | 94,9                            | 603,1                  | 5,1                             | 11.918,0               | 73,1                                  |
| 1984 ..... | 18.346,4               | 96,4                            | 676,2                  | 3,6                             | 19.022,6               | 69,9                                  |
| 1988 ..... | 27.687,2               | 95,9                            | 1.179,5                | 4,1                             | 28.866,7               | 70,2                                  |
| 1991 ..... | 33.353,0               | 93,7                            | 2.235,4                | 6,3                             | 35.588,4               | 60,9                                  |
| 1993 ..... | 35.052,0               | 92,1                            | 3.003,4                | 7,9                             | 38.055,4               | 56,0                                  |
| 1995 ..... | 34.502,7               | 90,5                            | 3.609,0                | 9,5                             | 38.111,7               | 50,5                                  |
| 2000 ..... | 37.350,0               | 89,5                            | 4.390,0                | 10,5                            | 41.740,0               | 44,4                                  |
| 2002 ..... | 40.360,0               | 90,1                            | 4.420,0                | 9,9                             | 44.780,0               | 45,8                                  |

Fuente: Comisión Europea. D G Agricultura.

- Reducción de los equivalentes arancelarios.
- Disminución de ayudas a la exportación.
- Establecimiento de una lista de ayudas permitidas (caja verde) y otra de ayudas internas excluidas de los compromisos de reducción (caja azul).

Se intensifican las normas de calidad y seguridad alimentaria a través de la protección de los consumidores ante las crisis alimentarias (crisis de las vacas locas).

En medio ambiente se promueven métodos productivos más exigentes con el entorno y el bienestar animal, el patrimonio natural, y la diversificación de las actividades rurales.

Por último, se tuvo en cuenta la futura ampliación de la Unión Europea (Hennis, 2001).

En términos generales, en la reforma de 1999 destacaron dos aspectos fundamentales:

1. La apuesta decidida por una política de rentas que sustituyera a la de precios, reforzando el concepto de «ayuda directa» que recibía el agricultor cuando cumplía una serie de condiciones. La reducción de precios, que provocaría esta medida, mermaría los estímulos para generar excedentes y se ganaría competitividad en los mercados internacionales.

2. El fortalecimiento del segundo pilar (el desarrollo rural), centrado en actividades relacionadas con el medio ambiente, el turismo rural, la agroindustria, la silvicultura, incentivos a jóvenes agricultores, etcétera. Por este motivo, la distribución de los gastos del FEOGA se debería alterar (Cuadro 2).

Aunque los resultados de la reforma fueron menos llamativos que los de la anterior, la Agenda 2000 defendía con más intensidad una agricultura multifuncional (con funciones productivas, medioambientales y sociales), con una modulación de las ayudas percibidas, con reducciones en las subvenciones y con la desaparición de explotaciones que ocasionasen daños ecológicos.

#### 4.2. Reforma Fischler (2003)

Según lo establecido en la reforma de 1999, la Comisión realizaría una revisión de la PAC a mitad de camino (en 2003). Sin embargo, lo que se presentó en julio de 2002 no fue una revisión sino una verdadera revolución, que por sus profundas consecuencias sería retirada más tarde.

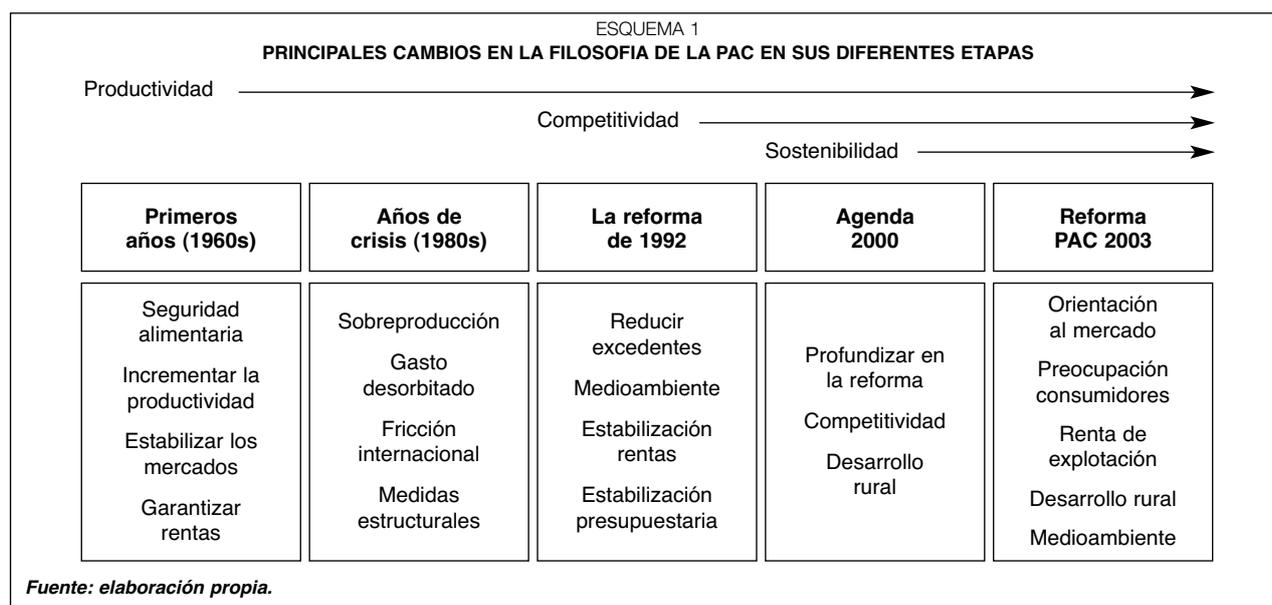
En enero de 2003, el comisario F. Fischler elaboró otra propuesta que fue aprobada en junio de 2003 con algunos retoques.

En las negociaciones se pusieron de manifiesto los intereses de las partes:

- El grupo de productores, organizados alrededor del Comité de Organizaciones de Productores Agrarios (COPA) que existía desde 1958, representaba el gran *lobby* del sector.

- Algunos Estados para defender sus objetivos se apoyaban mutuamente. Por el peso de los votos en el Consejo, era muy difícil conseguir cambios si salían perjudicados los «países grandes».





A pesar de las dificultades, la Comisión consideraba que había razones muy profundas para impulsar la reforma, entre las que destacaban:

- El endurecimiento de las tesis de la Agenda 2000.
- Avanzar en la implantación de las «ayudas desacopladas» y eliminación de las directas proporcionales a la producción. En 2003, las ayudas se desvinculan definitivamente de la producción, como había sido con el esquema tradicional. Los agricultores las recibirían no por producir o por retirar tierras de cultivo como hasta el momento sino, simplemente, por contar con una explotación agraria<sup>19</sup>.
- Las crisis en el terreno alimentario (vacas locas, pollos con dioxinas) que cuestionaban el modelo productivista que incentivaba la producción a bajo coste.

- La necesidad de adaptar la PAC a las demandas internacionales del comercio, lo que requeriría cambios notables en las preferencias comunitarias.
- La disciplina financiera, que establecía un límite del presupuesto agrario fijado hasta 2013.
- El acoplamiento de la PAC tras la ampliación. Los diez nuevos miembros iban a recibir, sobre todo, más apoyo para el desarrollo rural y menos ayudas directas.
- Las mayores exigencias medioambientales para poder cobrar ayudas (ecocondicionalidad), cumpliendo las normas generales, las de bienestar animal y las de seguridad de los alimentos.
- Por último, había que fortalecer el segundo pilar (desarrollo rural)<sup>20</sup>.

De todas las reformas que la PAC tuvo hasta ese momento, la de 2003 fue la más profunda (Esquema 1).

<sup>19</sup> Para mejorar la orientación al mercado, en septiembre de 2003 se implantó un nuevo sistema de ayuda directa (pago único), independiente de los niveles de producción, que iría sustituyendo a los directos acoplados a la producción. Había que evitar los apoyos a productos cuyo mercado estaba saturado.

Sobre mayor equidad en la distribución de las ayudas entre los Estados miembros hubo menos voluntad. Las subvenciones por explotación se fijarían en función de derechos históricos, por lo que las ayudas futuras dependerían de las percibidas en el pasado. Como tradicionalmente las agriculturas más favorecidas habían sido las de mayores rendimientos (las de los países del norte), se mantendrían los agravios comparativos. En el Reglamento (CE) n.º 1782/2003 del Consejo (hoy ya derogado), de 29 de septiembre, se establecían disposiciones aplicables a las ayudas directas.

### 4.3. El «chequeo médico» de la PAC (2008)

Al periodo de ajustes tras la reforma de 1992 se le denomina reforma abierta, en el que se impulsan distintas iniciativas. Entre 2008-2009 se propuso ▷

<sup>20</sup> Desde el 1 de enero de 2007 el FEOGA es reemplazado por el FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural) y el FEAGA (Fondo Europeo de Garantía Agrícola) serían los dos nuevos instrumentos de financiación de la PAC (Reglamento (CE) n.º 1290/2005).

el «chequeo médico», que se centraría en la reforma mediterránea de 2004 (algodón, aceite de oliva y tabaco), la de la OCM del azúcar en 2006, la de frutas y hortalizas y la del vino en 2007, y la creación de la OCM única en 2008.

Estas actualizaciones se plantearon por la necesidad de dar más legitimidad social a las ayudas y una gestión más eficiente de los recursos presupuestarios. Además, se introducen nuevos retos relacionados con el cambio climático, la biodiversidad, la energía y la gestión del agua, se sigue con la incorporación de subsectores agrícolas y ganaderos al sistema de “pago único” y se avanza en la reducción progresiva de las ayudas acopladas (Buckwell, 2008; Massot, 2009).

## 5. La reforma de 2014 y los plazos para su aplicación

En otoño de 2011 el comisario Ciolos propuso que los tres bloques que componían la nueva reforma propuesta (la OCM única, los pagos directos y el desarrollo rural), entrasen en vigor en 2014, pero las complejidades administrativas, tanto europeas como nacionales, retrasaron la aplicación de ciertos aspectos.

En su esencia, la reforma pretendía conseguir una agricultura reforzada, más orientada a la industria, la seguridad alimentaria, comprometida con los objetivos climáticos, los energéticos y los requerimientos sobre biodiversidad contenidos en la Agenda Europea 2020 (Buckwell, 2009; Bureau *et al.*, 2008; Chatellier, 2009).

### 5.1. La OCM única

Se trataba de introducir más sencillez y transparencia en la legislación de los 21 productos, que hasta 2007 se regían por OCM individuales, proporcionando un marco jurídico único para el mercado interior, los intercambios con terceros países y las normas de competencia. Al derogar

los reglamentos de base anteriores, se consigue una simplificación técnica y normas más homogéneas que reemplazaban los planteamientos sectoriales por otros de carácter horizontal<sup>21</sup>.

El reglamento regula también:

1. La gestión del mercado interior, que afecta a la gestión pública, a las medidas de intervención y almacenamiento privado, a los fondos de crisis sanitaria por enfermedades de animales y pérdida de confianza de los consumidores, y al fondo de globalización.

2. El control de la cadena de valor con las organizaciones de productores. Se trata de adecuar la oferta a la demanda, estabilizar los precios, concentrar la producción y comercialización de los productos, dar asistencia técnica, gestionar los subproductos y residuos, y combatir el cambio climático.

Por su parte, las organizaciones interprofesionales, integradas por representantes de la producción, la industria y el comercio, coordinarían la comercialización, establecerían acuerdos e informarían sobre el mercado.

3. El comercio con terceros países, con aranceles, restituciones y cláusula de salvaguardia<sup>22</sup>.

4. Las ayudas de Estado y las medidas excepcionales, con la aplicación del régimen comunitario en materia de competencia y ayudas estatales. No obstante, aparecen normas específicas para la leche y los productos lácteos (Esquema 2).

### 5.2. Modificaciones de las ayudas directas.

#### *El «pago directo» (primer pilar)*

En las sucesivas reformas se acumularon distintos tipos de ayudas que generaron un complejo ▷

<sup>21</sup> El Reglamento 1234/2007 del Consejo, de 22 octubre, crea una Organización Común de Mercados agrícolas única con disposiciones específicas para determinados productos. No se trata tanto de una OCM única sino de un reglamento único.

<sup>22</sup> En determinadas ocasiones se podría suspender el recurso al régimen de perfeccionamiento activo para algunos productos. En las exportaciones, se podrían exigir certificados de exportación para algunos productos o fomentarlas mediante restituciones que cubren la diferencia entre los precios del mercado mundial y los de la UE. Se fijarían por la Comisión teniendo en cuenta la evolución de los mercados.

| ESQUEMA 2                           |   |
|-------------------------------------|---|
| GESTIÓN DE MERCADOS EN LA OCM ÚNICA |   |
| 1.                                  | Mercado interior  |
| a)                                  | Medidas de intervención   |
|                                     | – Intervención pública y almacenamiento privado   |
|                                     | – Medidas especiales de intervención  |
|                                     | – Sistemas de limitación de la producción   |
|                                     | – Regímenes de ayudas (específicos)   |
| b)                                  | Disposiciones aplicables a la comercialización y a la producción                        |
|                                     | – Normas de comercialización y condiciones de producción                                |
|                                     | – Organizaciones de productores (OP), organizaciones profesionales e interprofesionales |
| 2.                                  | Intercambios comerciales con terceros países  |
|                                     | – Importaciones   |
|                                     | – Exportaciones   |
| 3.                                  | Normas de competencia   |
|                                     | – Disposiciones aplicables a las empresas (agricultura)                                 |
|                                     | – Normas aplicables a las ayudas estatales  |

**Fuente:** elaboración propia.

sistema de pagos. Como ya se ha mencionado, desde la reforma de la PAC de 2003, las asociadas a la producción se suprimieron progresivamente y se integraron en el pago único.

En la nueva fórmula se unifican todas las ayudas en un pago único anual, de manera que el productor sabe lo que puede percibir de la PAC y el resto lo debe obtener del mercado.

Como medida de apoyo, en algunas OCM se establecen pagos directos supeditados a compromisos ambientales y de empleo.

Hasta 2020, más de un 50 por 100 del techo establecido por pagos directos se destinará a un pago base que dependerá; por un lado, del tipo de superficie agraria que tenga cada agricultor (según las tipologías de secano, regadío, cultivos permanentes y pastos) y, por otro, del número de hectáreas de cada una de ellas.

### 5.2.1. Pago único por explotación. Asignación y cálculo

Para optar por un pago único, los agricultores tienen que haber percibido pagos directos (disponer de derechos de ayudas que se calculan sobre el modelo histórico). En caso afirmativo, obtendrán un derecho de pago que, en general, se establece con arreglo a los importes recibidos en

el periodo de referencia 2000-2002 y al número de hectáreas que hubieran dado derecho a los pagos. El volumen total de pagos directos tiene un límite máximo en cada Estado miembro<sup>23</sup> (Esquema 3, en página siguiente).

Las ayudas que componen el pago único se distribuyen de la siguiente manera:

1. Regímenes obligatorios para todos los países.

- El Régimen de pago básico. Sirve de soporte a las rentas, no vinculado a la producción. Transforma el sistema de apoyo a los productores por otro de apoyo al territorio.

- El pago verde (*greening*). Complementa los pagos directos (otro 30 por 100 del techo anual nacional). Se conceden a los que apliquen en sus cultivos medidas de interés medioambiental<sup>24</sup>. Pretende mejorar el componente medioambiental de la PAC y contribuir en la consolidación de un sector agrario sostenible desde el punto de vista ecológico. Se trata también de asegurar y proteger la productividad a largo plazo y los ecosistemas vinculados a la agricultura.

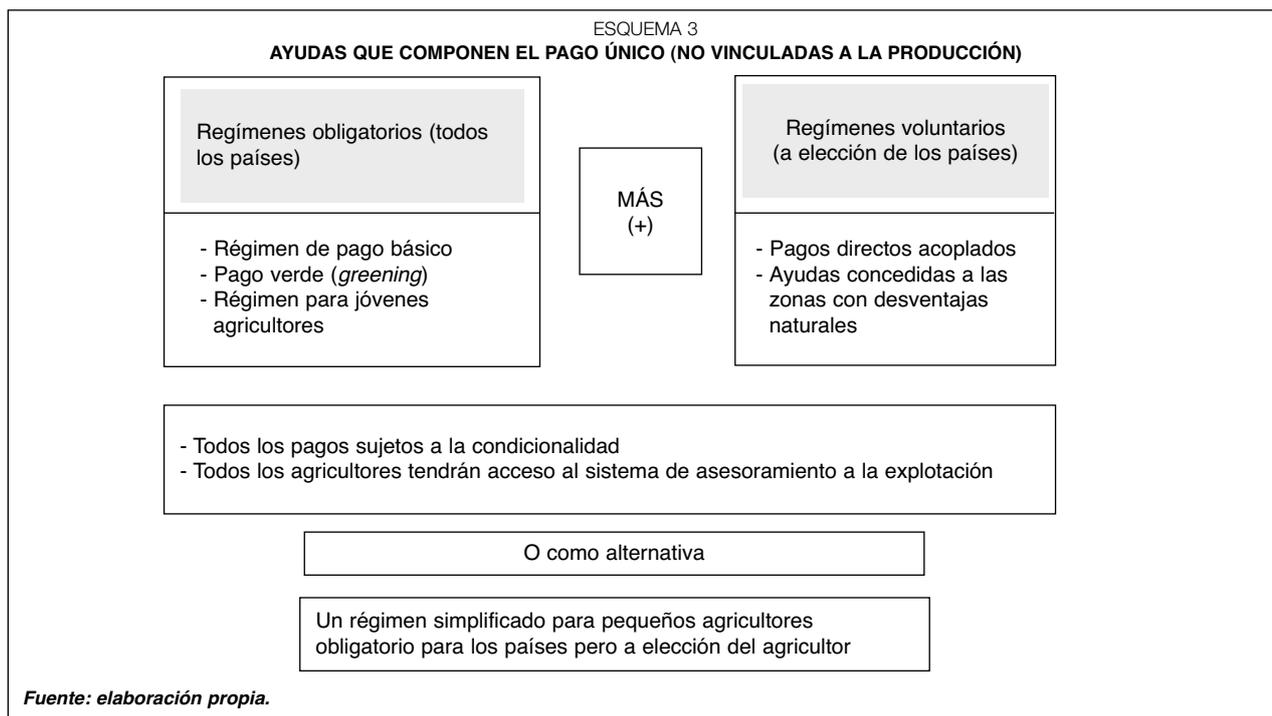
Este componente ha levantado polémicas al condicionar la producción a criterios ecológicos, olvidando la función productiva del sector (Huxman, 2008).

En términos generales, para poder ser beneficiario de un pago base y su complemento verde, la Comisión Europea establece el concepto de ▷

<sup>23</sup> La reforma de 2003 y el «chequeo» de 2009 disociaron la mayor parte de las ayudas directas y las transfirieron al nuevo régimen de pago único (RPU) y al régimen de pago único por superficie para nuevos Estados miembros. En el nuevo Reglamento (UE) n° 1307/2013, que ha sustituido al Reglamento (CE) n° 73/2009, se define un nuevo sistema de pagos directos a partir del 1 de enero de 2015.

El pago anual único se diseña como una ayuda a la renta (no a los precios) y se desvincula de la producción. Es decir, el productor puede cambiar su cultivo o su actividad ganadera sin que afecte a la cuantía de la ayuda, o puede incrementar o disminuir su producción para ajustarla a la demanda, sin que con ello se penalice la ayuda. Con un pago anual único y con el resto de la cantidad asignada, se compensaría parcialmente a los productores que presenten una diferencia con lo que percibían anteriormente bajo el sistema histórico.

<sup>24</sup> Es decir, un pago ecológico (*greening*) adicional para acciones agroambientales basadas en los costes suplementarios resultantes de la aplicación de las mismas. Entre las prácticas establecidas están: diversificación de cultivos (al menos 3), mantenimiento de pastos permanentes o mantener un porcentaje del 7 por 100 de la superficie de la explotación bajo criterios ecológicos (terrazas, paisaje, áreas forestales, etcétera) (Reid *et al.*, 1996).



«agricultor activo», con el que se pretende atacar a los especuladores o «buscadores de subvenciones», y un porcentaje máximo de ayudas sobre la renta de cada agricultor. Es decir, además de cumplir con esta proporción de ayudas sobre el total de renta, los agricultores tendrán que acreditar que los apoyos recibidos se destinan a superficies que son objeto de una actividad real (agrícola o ganadera), evitando así posibles fraudes en el reparto de recursos.

- Pago adicional a jóvenes agricultores. Para aspirar a estos fondos el agricultor debe tener menos de 40 años en el momento de presentar la solicitud, incorporarse por primera vez a la actividad agraria como titular de una explotación, o que se haya instalado en dicha explotación en los cinco años anteriores al pago básico.

2. Regímenes voluntarios. En los que se contemplan:

- Pagos directos acoplados o ayuda asociada voluntaria. En algunos sectores, se autoriza a los Estados miembros a utilizar parte de sus límites máximos nacionales para conceder una ayuda asociada voluntaria a determinados tipos de agricultura que están atravesando dificultades y

que son especialmente importantes por razones económicas y/o sociales<sup>25</sup>.

- Pagos para zonas con limitaciones naturales. Pago adicional al pago básico de carácter voluntario, que se concederán a los productores cuya explotación esté en una zona definida con limitaciones naturales específicas y zonas con desventajas naturales<sup>26</sup>.

Estas sumas se completan con un nuevo mecanismo a través del cual el productor recibe consejos sobre su gestión y explotación. Se trata de un servicio de asesoramiento y no de información que ofrecen los Estados a través del sistema de asesoramiento a las explotaciones. ▷

<sup>25</sup> Sobre la que pivota la estrategia para mantener diversificada la actividad agrícola en los Estados miembros. La partida irá destinada a sectores con riesgo de abandono o con problemas, principalmente en la ganadería, una de las grandes olvidadas en la anterior reforma. La ayuda se concederá para mantener los niveles actuales de producción.

Entre los sectores que se verán beneficiados por esta partida se encuentran el de vacas nodrizas, el ovino, las proteaginosas, el arroz, la remolacha, los frutos de cáscara y el tomate para industria.

<sup>26</sup> Según el Reglamento de Desarrollo Rural (hasta el 5 por 100 del límite máximo nacional anual asignado a los Estados). El Estado miembro decidirá si se acoge al pago o no. Aquellos que lo soliciten podrán hacerlo también en sus regiones respectivas, que las definirán con criterios objetivos como sus características generales, sus limitaciones naturales y sus condiciones agronómicas (Reglamento (UE) 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER).

Por otra parte, para que la ayuda directa sea coherente con otros objetivos, es necesario que se cumplan ciertos requisitos o condiciones (conservación del medio ambiente, calidad de los alimentos, bienestar animal). De no cumplirse, el productor tendrá penalizaciones del pago único<sup>27</sup>.

### 5.2.2. Esquema simplificado

Como alternativa a este esquema se diseña un régimen simplificado para pequeños agricultores, ya que en la Unión Europea más del 40 por 100 de los agricultores encajan dentro de esta categoría.

Los Estados miembros deberán habilitarlo, financiado con hasta el 10 por 100 del límite máximo nacional anual. Sería un importe a tanto alzado que sustituye a todos los pagos directos, lo que supone una gran simplificación administrativa y una reducción de la complejidad de los trámites que en la actualidad genera la solicitud y el control de ayudas.

### 5.2.3. Otros objetivos contemplados con el nuevo sistema

En la nueva PAC se contemplan otros aspectos como:

- Una reducción progresiva y límites a las ayudas a los grandes beneficiarios mediante el establecimiento de un techo.
- La reducción de diferencias entre Estados. La asignación de los nuevos derechos de pago estaría en función del número de hectáreas «admisibles» declaradas por los agricultores en el primer año de aplicación del régimen<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> La justificación de las ayudas directas y su legitimación social estará en la remuneración de externalidades positivas, en la producción de bienes públicos y en el cumplimiento de funciones sociales (evitar el despoblamiento y desertización del medio rural). Ver Reig (2002).

<sup>28</sup> De este modo todos los agricultores percibirán una cantidad uniforme por hectárea. Se pretende una distribución más equitativa de las ayudas entre Estados, reduciendo la brecha del pago por hectárea (convergencia entre los Estados). Un estudio del caso español en: <http://vsf.org.es/sites/default/files/docs/Una%20%20PAC%20%20para%20el%201%25.pdf>

- Flexibilidad entre el pilar I y el pilar II para transferir fondos.

- El establecimiento de una reserva nacional para emergencias. Con la reserva nacional o las ayudas nacionales se trata de que los productores en mejor situación apoyen a los que están en condiciones peores.

- Una política de calidad y seguridad alimentaria. Dadas las dificultades de la UE para competir en precios en los mercados mundiales, se opta por hacerlo con calidad y cumpliendo ciertos estándares<sup>29</sup>.

## 5.3. El segundo pilar: desarrollo rural

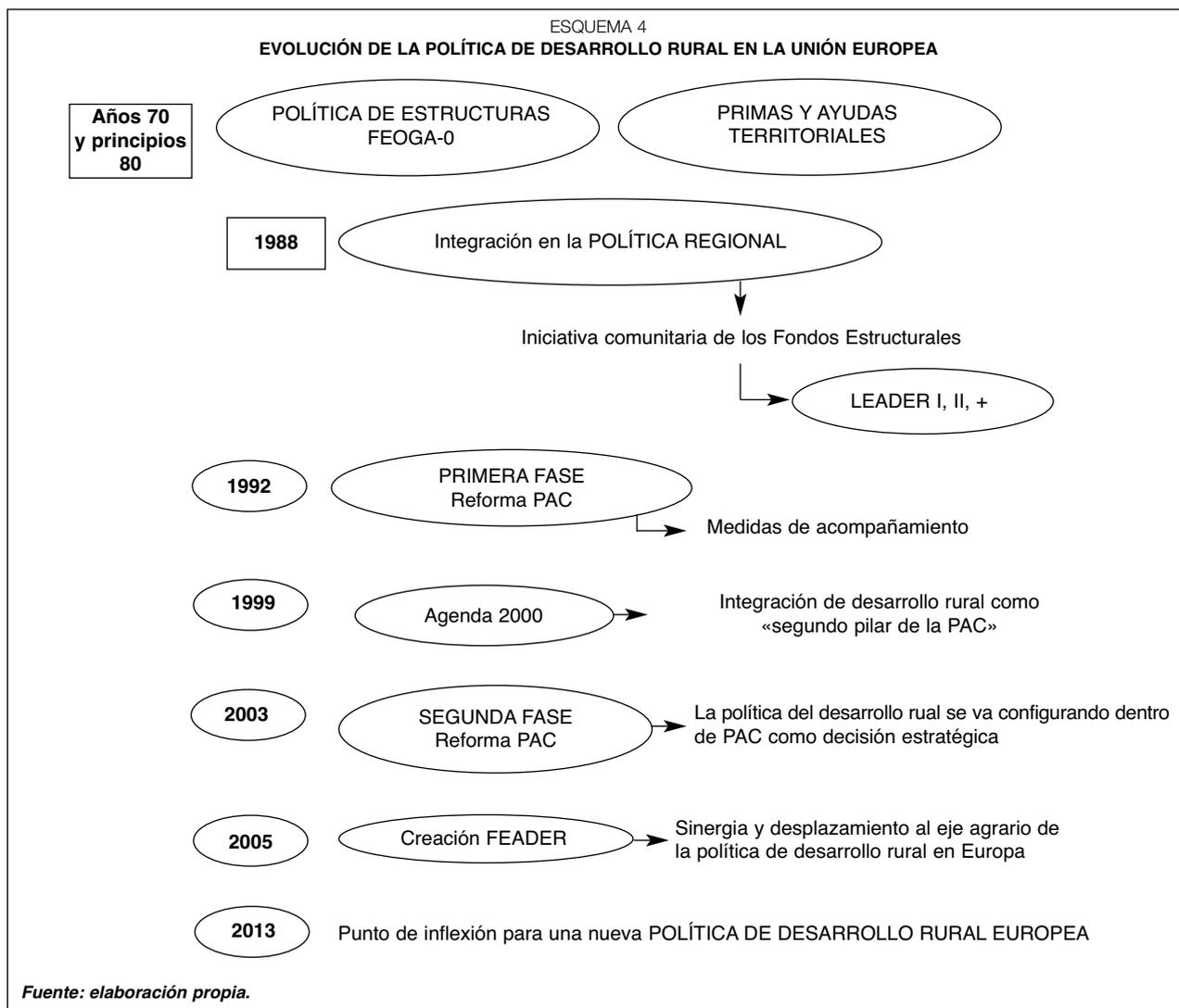
El desarrollo rural representa el segundo pilar de las ayudas de la PAC y el que más conflicto está causando. Los fondos que se destinan tratan de incrementar la competitividad de la agrosilvicultura, reforzar los vínculos entre la actividad primaria y el medio ambiente, mejorar la calidad de vida y fomentar la diversificación de la economía de las comunidades rurales (Esquema 4, en página siguiente).

Los programas establecidos cuentan con ayudas para la transformación de productos agroalimentarios, para indemnizaciones compensatorias en zonas desfavorecidas, para la iniciativa LEADER, para la incorporación de jóvenes, para la modernización de explotaciones y regadíos, etcétera (Comisión Europea, 2008).

El reparto de fondos entre el primer pilar de ayudas directas y el desarrollo rural se flexibiliza con la posibilidad de transferencias hasta el 15 por 100, en el caso de trasvase de fondos del primero al segundo, y de hasta el 25 por 100 del segundo al primero.

Estas ayudas se aplicarán a Programas de Desarrollo Rural (PDR) tanto nacionales como ▷

<sup>29</sup> Tras la crisis de las vacas locas se intensifican las garantías en los alimentos, pudiéndose suprimir hasta la libre circulación a los productos que no las cumplan. Para unir la calidad con la seguridad, se exigen normas de trazabilidad que recojan con detalle el ciclo del producto desde la planta al consumo. Estas medidas han sido muy criticadas desde el exterior al exigirse requisitos que no se cumplen en muchos países, convirtiéndose en clara barrera no arancelaria al comercio.



regionales, elaborados previamente, por lo que es probable es que el inicio de su aplicación se traslade a 2015 (Arnalte, 2002).

En el periodo 2014-2020 los recursos destinados al desarrollo rural se repartirán entre comunidades autónomas para que sean ellas quienes los distribuyan, además de contar con una reserva para un plan nacional<sup>30</sup>.

A la partida del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) se podrían sumar otra con las aportaciones del Estado y las comunidades.

<sup>30</sup> Sobre el nuevo marco legislativo de la política de desarrollo rural para el periodo 2014-2020, ver Reglamento (UE) nº 1310/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 que establece disposiciones transitorias relativas a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER.

Dentro de este régimen también se incluyen las ayudas para zonas con limitaciones naturales. Es decir, subvenciones para aquellos agricultores o ganaderos que por cuestiones de interés medioambiental no pueden desarrollar su actividad con total libertad<sup>31</sup>. ▷

<sup>31</sup> Las medidas de desarrollo rural subvencionables pertenecen a dos grupos: medidas complementarias de la reforma de 1992 (jubilación anticipada, medidas agroambientales y bienestar de los animales, repoblación forestal, calidad de los alimentos, zonas desfavorecidas y zonas sometidas a limitaciones medioambientales) y medidas de modernización y de diversificación de las explotaciones agrícolas (inversiones en explotaciones agrícolas, instalación de jóvenes agricultores, formación profesional, apoyo a las inversiones en instalaciones de transformación y comercialización, ayuda complementaria a la silvicultura y promoción y reconversión de la agricultura). Ver web oficial de desarrollo rural de la UE: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/160032\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/160032_es.htm)

CUADRO 3  
DATOS RELEVANTES SOBRE LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (1962-2012)

| Variables   | 1962  | 2012  |
|---|-------|-------|
| Porcentaje del gasto de los hogares en alimentos (media para toda la UE) .....                        | 30    | 16    |
| Valor de los intercambios comerciales agrícolas (precios reales, miles de millones de euro/ecu) ..... | 10    | 170   |
| Valor de las importaciones agrícolas (precios reales, miles de millones de euro/ecu) .....            | 6     | 80    |
| Valor de las exportaciones agrícolas (precios reales, miles de millones de euro/ecu) .....            | 3     | 90    |
| Rendimiento medio del trigo (tn/ha) .....   | 2     | 6     |
| Rendimiento lechero medio (Kg/vaca/año) .....   | 3.000 | 6.500 |
| Valor de las producción agrícola (precios reales, miles de millones de euro/ecu) .....                | 20    | 350   |

Fuente: Eurostat.

#### 5.4. Plazos de aplicación de la reforma

La nueva PAC empezaría a aplicarse en 2014 junto al Marco Financiero 2014-2020; sin embargo, el retraso en la adopción del nuevo escenario financiero de la Unión Europea ha motivado que la reforma sea operativa a partir de 2015 con las siguientes características:

- La OCM única entra en vigor en 2014, ya que son reglamentos, en gran medida, directamente aplicables por los Estados miembros.
- Los pagos directos lo harán en 2015 y cada Estado miembro tendrá un margen de maniobra para aplicar las nuevas normas, una vez alcanzado acuerdos entre todas sus regiones.
- Los Planes de Desarrollo Rural lo harán en 2015.

Para concluir, sobre la denominación de la nueva política, se propone el nombre de política agro-rural integrada común, que debería tener un enfoque territorial.

Con este nombre se quiere explicitar que lo agrario y lo rural son dos caras de una misma moneda. Como medidas operativas para lograr este fin se propone la desaparición de los dos pilares actuales y la fusión del FEAGA y del FEADER en un fondo único, el Fondo Agro Rural Europeo (FARE).

## 6. Reflexiones finales y conclusiones

La agricultura es un sector en constante renovación, los retos actuales a los que se enfrenta están cambiando su orientación y el diseño de sus políticas tradicionales. En la Unión Europea,

estás transformaciones están calando de una forma especial, de modo que las características del actual modelo dista mucho del diseñado hace más de cincuenta años (Cuadro 3).

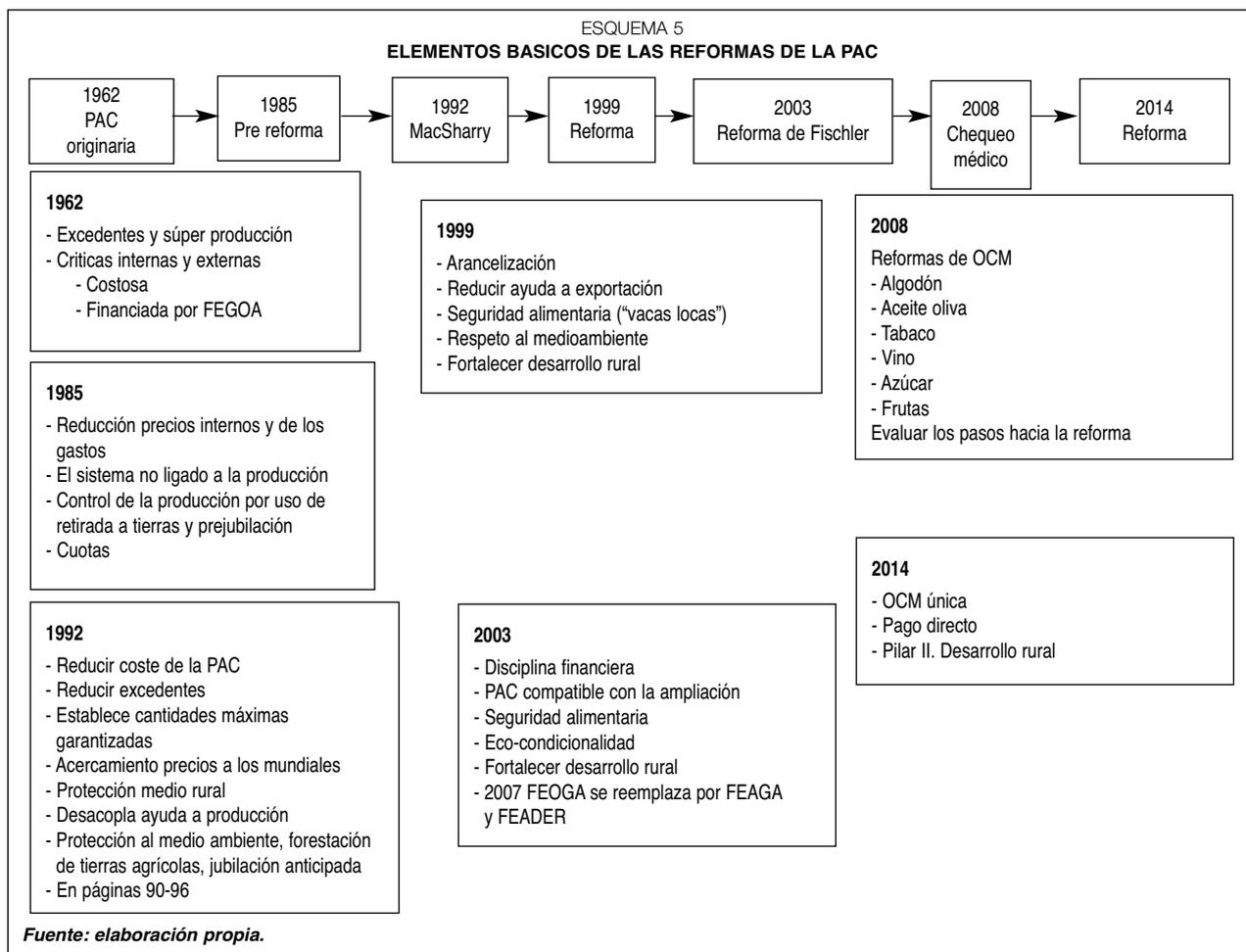
Las reformas sucesivas de la PAC que se han producido han ido introduciendo novedades para seguir avanzando en la búsqueda de una fórmula nueva capaz de encajar los retos planteados tanto a su entorno interno como externo (Esquema 5, en página siguiente).

Para valorar el impacto de la PAC habría que distinguir tres aspectos:

- Su efectividad. Que a través de sus mecanismos parece que ha sido amplia.
- Su eficacia. Según sus objetivos fundacionales (autoabastecimiento, estabilización de los mercados, precios «razonables», etcétera) o los implícitos (estabilidad social y política en relación al campo), ha sido manifiesta. Sin embargo, la correspondencia entre objetivos y medios destinados es otro aspecto que generaría un amplio debate.
- Su eficiencia. No ha sido completa en su conjunto, y sí en numerosos aspectos parciales. Desde la perspectiva macroeconómica, su efecto sobre los precios ha sido escaso pero, sin embargo, han sido mayores en relación a la renta de los agricultores, que reciben una subvención neta procedente del resto de sectores.

Sin embargo, las debilidades generadas por su funcionamiento pusieron de manifiesto la necesidad de cambios.

La política de precios no había conseguido igualar las rentas agrarias y no agrarias. En cambio, acentuó los desequilibrios sectoriales (las producciones continentales gozaban de más apoyo ▷



que las mediterráneas), los regionales (las zonas del norte recibían en términos relativos más apoyo que las del sur) y los empresariales (las grandes explotaciones eran las más beneficiadas por la PAC). Las transformaciones recientes y su vinculación a la política de cohesión intentan remediar los desequilibrios generados.

Aunque en una primera fase de las reformas se abordaron los desajustes internos (por ejemplo grandes excedentes), en la actualidad muchas de las presiones vienen del exterior. Estas demandas requieren una respuesta política más amplia (compromisos comerciales internacionales, medidas sobre medio ambiente, etcétera). La nueva PAC intensifica su orientación hacia el mercado, dando al mismo tiempo apoyo a las rentas, mejorando el impacto medioambiental y reforzando el apoyo al desarrollo rural.

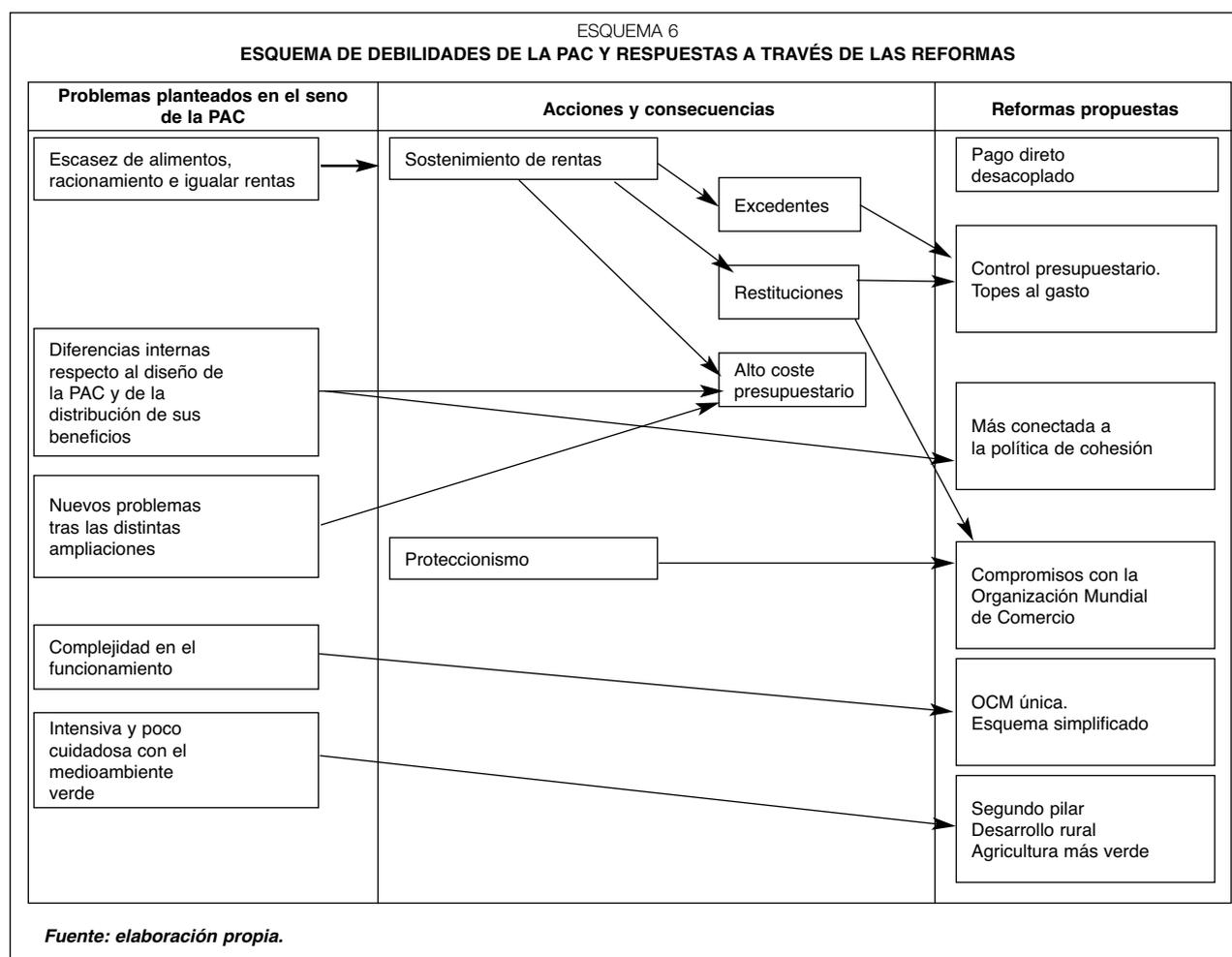
Frente a los excedentes, la regulación de los precios y el alto coste de la PAC, en 1977 se

establecen las primeras tasas de corresponsabilidad. A esas medidas le siguieron las cuotas de producción, los estabilizadores agropresupuestarios y la retirada de tierras. Sin embargo, en una primera fase no lograron frenar el aumento de excedentes ni liberaron la regulación de precios en un mercado que estimulaba la producción.

Por otra parte, la financiación de estos *stocks*, y su colocación en el exterior, originó problemas presupuestarios y perturbaciones en el comercio internacional.

En una segunda etapa (años noventa) se profundizó en algunas de las iniciativas de las anteriores reformas y en la satisfacción de las demandas sociales. Desde 2003 la política de precios pierde protagonismo en favor de las de ayudas directas no vinculadas a la producción.

La promoción del desarrollo rural se hace la opción de futuro más viable del campo europeo. La PAC se asocia más a una política social de rentas ▷



que a una política sectorial. La política medioambiental, la calidad y seguridad alimentaria y la cohesión regional inspiran en la actualidad muchas de sus iniciativas.

Se cumplimentan mayores exigencias sobre la transparencia. Para hacer más asimilables estos cambios, hay clara voluntad de simplificación de los procesos administrativos y burocráticos, de ofrecer más asesoramiento, y de completar el ciclo con programas de evaluación que midan los efectos reales de las medidas que se van implementando.

En resumen, como se aprecia en el Esquema 6, las tensiones acumuladas a los largo de los años en el sector se han ido amortiguando con cambios que ha favorecido la liberalización del sector (lejos de la política de precios elevados, compras de intervención y exportaciones subvencionadas), se han controlado los excedentes, se ha mejorado la productividad, se ha contenido el gasto, se han

reducido tensiones en la OMC y se ha potenciado el desarrollo rural.

Tampoco era ya admisible mantener ayudas de forma indiscriminada, había que hacerlas selectivas en cuanto a sectores, explotaciones, modos de producción y áreas geográficas. Sin embargo, las zonas con dificultades para el desarrollo de actividades productivas debían contar en las reformas con apoyo para evitar su despoblamiento y la consiguiente degradación del medio ambiente.

Con las ayudas directas aprobadas en 1992, reafirmadas en 1999 y modificadas en 2003, se fijaron objetivos más acordes con las nuevas demandas sociales (programas de desarrollo rural, medio ambiente y producción de bienes de calidad).

De todo ello deducimos que frente al modelo originario, las reformas sucesivas de la PAC ▷

apuntan hacia un modelo futuro más racional, menos costoso, de protección y seguridad alimentaria, respetuoso con el medio ambiente y el desarrollo rural, que otorgará una protección selectiva al sector y evitará conflictos comerciales con terceros países. Con todo ello no queremos decir que el camino se haya recorrido en su totalidad, si bien ha existido y existe la conciencia de que es la solución más compartida y que da a la agricultura europea una salida más racional y en consonancia con el nuevo entorno europeo e internacional.

## Bibliografía

- [1] ALFRANCA, O. (2006). «La PA y las Políticas Agrarias», *CLM Economía*, nº 9, pp. 155-188.
- [2] ALMAS, R. (1984). «The rise and fall of agricultural policy cycles: From planned economy to green liberalism», *Journal of Rural Studies*, vol. 10, nº 1, pp. 15-25.
- [3] ARNALTE, E. (2002). «PAC y Desarrollo Rural: una relación de amor-odio», *Información Comercial Española*, nº 803, pp. 45-60.
- [4] BINSWANGER, H. y DEININGER, K. (1997). «Explaining agricultural and agrarian policies in Developing Countries», *Journal of Economic Literature*, nº 35, pp. 1958-2005.
- [5] BROWER, F.; GODESCHALK, F.; HELLEGERS, P. y KEHOLT, H. (1995): *Mineral balances at farm level in the European Union*. The Hague: Agricultural Economics Research Institute (LEI-DLO).
- [6] BUCKWELL, A. (2008). *Analysis of the Health check proposals: The reform of the mechanisms for direct support*. European Parliament: COMAGRI. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=0&language=EN>
- [7] BUCKWELL, A. (2009). *The future of the CAP 2013: Elements of the post 2013 CAP* COMAGRI. Workshop on the future of the CAP. IP/B/AGRI/IC/2009\_058. 10 November, Brussels, European Parliament.
- [8] BUITRAGO, E.M. y ROMERO, L.B. (2013). *Economía de la Unión Europea*. Madrid: Pirámide.
- [9] BUREAU, J. y MAHÉ, L. (2008). «CAP Reform beyond 2013: An idea for a longer view». *Notre Europe. Studies and Research*. 64. Disponible en: <http://www.notre-europe.eu>
- [10] BURRELL, A. (1992). «Le context historique et politique de la réforme de la PAC», *Economie Rurale*, nº 211, pp 5-9.
- [11] CARRASCO, R.; JARA, M. y VIDAL, J. (2007). *Conspiraciones Tóxicas: Cómo atentan contra nuestra salud y el medio ambiente los grupos empresariales*. Madrid: Ed. Martínez Roca.
- [12] CASPARI, C. y NEVILLE-ROLFE, E. (1989). «The future of European agriculture: Trade, technology and the environment», *Special Report*, nº 2007. London: The Economist Intelligence Unit.
- [13] CHATELLIER, V. (2009): *The future of the CAP 2013: The reform of the market regulation mechanisms*. COMAGRI. Workshop on the future of the CAP. IP/B/AGRI/IC/2009\_059. 10 Noviembre. Brussels: European Parliament.
- [14] COMISIÓN EUROPEA (2008). *Desarrollo Rural en la Unión Europea. Información estadística y económica. Informe 2008*. Bruselas: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural. [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_es.htm)
- [15] CUENCA, E. (2007). *Economía de la Unión Europea*. Madrid: Pearson.
- [16] HENIS, M. (2001). «Europeanization and globalization: The missing link», *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, nº 5, pp. 829-850.
- [17] HUXMAN, Q. (2008). *Greening the CAP beyond the Health Check*. LUFPIG. Disponible en: <http://www.lufpig.eu/pub.htm>
- [18] JOHNSON, D. G. (1995). *Less than Meets the Eye: The modest impact of CAP reform*. London: Centre for Policy Studies.
- [19] JOHNSTON, B. F. y MELLOR, J. W. (1961). «The role of agriculture in economic development». *The American Economic Review*, vol. 51, nº 4, pp. 566-593.
- [20] KNUTSON, R; PENN, J. y FLINCHBAUGH, B. (1998). *Agricultural and food policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- [21] KRUEGER, A.; SCHIFF, M. y VALDÉS, A. (1988). «Agricultural incentives in developing countries: measuring the effects of sectoral and economy wide policies». *World Bank Economic Review*, nº 2, pp. 255-272. ▷

- [22] KYDD, J.; DORWARD, A. y POULTON, C. (2002). «Institutional dimensions of trade liberalisation and poverty». *ADU Working Paper 02/05*, Imperial College at Wye.
- [23] LÉON, Y. (2005). «Rural development in Europe: A research frontier for agricultural economists». *European Review of Agricultural Economics*, nº 32, pp. 301-317.
- [24] LOWE, P. y WHITBY, M. (1997). «The CAP and the European environment», en Ritson, C. y Harvey, D.R. (eds), *The Common Agricultural Policy*. Wallingford: CAB International, pp. 187-203.
- [25] MASSOT, A. (2009). *España ante la refundación de la Política Agrícola Común de 2013*. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo 35/2009. Disponible en: [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)
- [26] MELLOR, J.W. (2000). «Faster more equitable growth: the relation between growth in agriculture and poverty reduction». *CAER II, Discussion Paper n. 70*. Cambridge: Harvard University.
- [27] MILWARD, A. (1984). *The Reconstruction of Western Europe, 1941-51*. London: Methue.
- [28] NOEL, G. (1979). «Les tentatives de Communauté agricole européenne, 1947-1955». *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, vol. 34, nº 4, pp. 579-609.
- [29] NORTH, D.C. (1990). «A transaction Cost Theory of Politics». *Journal of Theoretical Politics*, vol 2, nº4, pp. 345-367.
- [30] PAPP, F. y HENNING, C. (1999). «The organization of influence on the EC's common agricultural policy: a network approach». *European Journal of Political Research*, nº 36, pp. 257-281.
- [31] REID, D.A. y MILLIGAN, M. F. (1996). «Trade and the environment: Finding a balance, the European Union approach». *European Environmental Law Review*, vol. 5, nº 5, pp. 144-148.
- [32] REIG, E. (2002). La Multifuncionalidad del Mundo Rural«. *Información Comercial Española*, nº 803, pp. 33-44.
- [33] RUEGER, A. (1996). «Political economy of agricultural policy». *Public Choice*, nº 87, pp. 163-175.
- [34] SHUCKSMITH, M.; THOMSON, K.J. y ROBERTS, D. (2005). *The CAP and the regions*. Cambridge: CABI Publishing.
- [35] Swinnen, J. F. (1994). «A positive theory of agricultural protection». *American Journal of Agricultural Economics*, nº 76, pp. 1-14.
- [36] TYERS, R. y ANDERSON, K. (1992). *Agricultural technological progress and the development of the dual economy*. Heidelberg: Physica-Verlag.

