

Los "impactos" de la adhesión a la CEE y la economía agraria

C. San Juan Mesonada

SIN duda uno de los temas con más **impacto** en la literatura económica española de los últimos tiempos ha sido el de la adhesión de España a la CEE. Algún día habrá que hacer balance y revisar cuáles de estos proféticos impactos han dado en el clavo y cuántos han ido a parar a la herradura.

Entre los libros de economía agraria aparecidos durante 1986, una buena parte sigue dedicada al asunto comunitario en sus distintas vertientes. Y muy relacionado con el anterior sigue suscitando amplio interés la política de precios, tanto en sí misma como desde la perspectiva de las políticas alternativas (1).

En primer lugar, destaca por su utilidad para el sector más amplio de los lectores interesados en este tema la obra de Carlos Tió (1986): **La integración de la agricultura española en la Comunidad Europea**. Mundi-Prensa. Madrid. El autor, que participó directamente en las negociaciones hispano-comunitarias, consigue repasar los temas más destacados del acta de adhesión, deteniéndose precisamente en los más conflictivos y sin huir de las valoraciones.

En esta tarea se presta especial atención al período transitorio, que solía ser el gran ausente en las publicaciones anteriores al no haberse cerrado las negociaciones.

El lector se encuentra así con una cuidada síntesis actualizada de la problemática de cada uno de los principales productos agrarios que desemboca, en las conclusiones, en una valoración general de la situación.

En esta valoración se aprecia la experiencia del negociador. Así, al tratar, entre otros temas, la liberalización de los mercados agrarios nacionales señala: en la Comunidad se recurre con frecuencia a la conocida "ley del embudo". Libertad de comercio para los productos continentales y justificaciones para condicionar el principio básico comunitario de libre circulación cuando se trata de productos mediterráneos.

Al hacer el balance final Tió utiliza un lenguaje directo: por ejemplo, al hablar del doble escenario para la agricultura española advierte: "En la CEE cualquier tipo de insensatez puede ser adoptada, con la única condición de lograr la mayoría en el Consejo. Las concesiones mutuas entre países son el principal vehículo para lograr dichas mayorías, cambiándose votos en los aspectos más peregrinos que pueda imaginarse (...). Por esta razón España debe ser muy prudente a la hora de aplicar aquellos principios que más nos perjudican, al tiempo que se defiendan sin el menor rubor



su aplicación estricta en aquellos casos que nos beneficie." (Pág. 194).

Sin embargo, esta visión realista de la Comunidad, unida a la especial atención que lógicamente acaban acaparando los aspectos más conflictivos de la integración no deben llevar a una visión pesimista. También debe huírse del fatalismo. La PAC no es un fósil, sino un cuerpo vivo. Por tanto, caben los avances, pero también la marcha atrás: "Las tendencias aparecidas en los últimos años hacia una renacionalización de la PAC perjudican a España. La Comunidad tiene que optar entre el mantenimiento de los actuales niveles de producción en cada país o un prudente, aunque creciente, proceso de especialización productiva." (Pág. 195).

Llegamos así al punto clave de la discusión sobre el futuro de la PAC, planteado en el Libro Verde (Comisión de las Comunidades Europeas (1985): **Perspectivas de la Política Agrícola Común**. Bruselas. CEE): es necesario aumentar la eficacia productiva como condición para reducir los excedentes sin altos costos sociales, en términos de rentas y empleo. Pero esto exige reformas estructurales y especialización productiva, según la dotación de recursos de cada país miembro.

La propuesta de la Comisión, mantener altos los precios de los productos excedentarios, pero con restricciones cuantitativas a la producción, no deja de ser una solución de compromiso. De momento la situación no empeora, pero tampoco mejorará si no se abordan esas mejoras tan ampliamente reclamadas por los exper-

tos como parcamente concedidas por los gobiernos, las reformas estructurales.

Es cierto que gran parte de los problemas con que se encuentra España a la hora de la integración, no son nuevos. Son la consecuencia de las deficiencias estructurales sin resolver, como señala Tió. Pero no es menos cierto que cada uno de los países de la Comunidad tiene, en mayor o menor grado, sus propios problemas estructurales.

Para el conjunto de la CEE, la reforma estructural de la PAC significa especialización productiva, pero cuando ésta se intenta llevar a la práctica choca con las necesidades estratégicas de autoabastecimiento: cada país se resiste a prescindir de una producción mínima de alimentos en su propio territorio.

El propio jefe de División de la Dirección General de Agricultura de la CEE señalaba como uno de los logros destacables de la Comunidad: "En efecto, los 270 millones de consumidores de la Comunidad tienen la seguridad de poder comer, incluso, en caso de desgracia: nuestros cinco millones de granjeros producen suficientes alimentos de base para asegurar a cada uno su pan de todos los días, su vasito de leche, su ración de azúcar e incluso postre de frutas o de legumbres (...). Me reprochan que no mencione la carne, alimento de lujo por excelencia, del que el rico y opulento europeo consume 82 kg. por año (...), nuestros agricultores sólo logran producir los 24 millones de Tm. de carne (...) gracias a las importaciones masivas de alimentos para el ganado (maíz, soja, mandioca). Imaginen por un momento que se produce un bloqueo naval de Europa, nuestra producción de carne se derritiría como la nieve al sol" [Adrien Ries (1986): "El Mercado Común Agrícola" en C. Tió (ed.). **Lectura sobre la agricultura española ante la CEE**. UIMP/MAPA. Madrid. Pág. 65].

Si esto se piensa a escala comunitaria no parece raro que más de un político tenga pesadillas de nieve derritiéndose al sol cuando se le plantea renunciar a la producción de alimentos básicos en su propio país.

A pesar de todo se ha dado algunos pasos en la política de estructuras. Ya desde su creación el FEOGA contaba con dos secciones: Orientación y Garantía. Bien es cierto que como señala J. L. Sáenz, evidenciaron "ya desde su misma creación una notable desproporción a favor de esta última en relación con los fondos atribuidos a las mismas para su funcionamiento" [José Luis Sáenz (1986): **El Fondo de Orientación y Garantía Agrícola (FOGA)**

Estructura y Funcionamiento. MAPA. Madrid. Pág. 9]. Esta monografía que ilustra los aspectos institucionales del FEOGA con abundantes datos estadísticos sobre la estructura de sus gastos e ingresos durante los últimos años; nos permite apreciar mucho mejor cual ha sido la concreción real de las distintas políticas enunciadas.

En particular destacan por su interés los cuadros sobre la estructura de gastos por países, por productos y por explotaciones, tanto del FEOGA-Garantía (págs. 32-35) como del FEOGA-Orientación (págs. 76-77).

También es preciso resaltar, por la escasa atención que se suele dedicar en la bibliografía disponible, los apartados dedicados a fraudes e irregularidades (en la Sección Garantía, págs. 49 a 54) y a verificaciones e irregularidades (en la Sección Orientación, págs. 83-84), donde se incluyen datos sobre el número de casos detectados, la cuantía de los fraudes y las cantidades recuperadas por el FEOGA.

El grado de utilización de los recursos comunitarios parece muy distinto entre países. Es cierto que las diferencias de gasto entre los países vienen distorsionadas por el efecto tamaño, pero, incluso, tomando el gasto medio por explotación en cada país miembro las distancias son importantes.

En la Sección Garantía los mayores gastos medios por explotación durante 1984 se registran en Holanda, 15.840 ecus, frente al mínimo promedio de Grecia con 1.313 ecus (Luxemburgo, 900 ecus).

En la Sección Orientación los gastos durante 1984 oscilan entre los 464 ecus por explotación de Inglaterra (sin contar los 975 de Luxemburgo) a los sólo 66 de Italia.

Esto pone de manifiesto la importancia de mantener una postura dinámica no sólo en el diseño de las políticas comunes, sino, también, en su gestión y control. Los datos ponen de manifiesto cómo un país con grandes problemas estructurales ha encontrado dificultades para gestionar las ayudas comunitarias. En lo que se refiere a la política de estructuras española, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) presentó, ya a finales de enero de 1986, proyectos de inversión por valor de 36.070 millones de pesetas. La monografía de J.L. Saenz recoge las actividades a que están dedicadas estas inversiones, así como su distribución regional (pág. 80).

Sin embargo, no se hace referencia en la citada monografía a los Programas Integrados Mediterráneos (PIM) ni al Reglamento 797/85 sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrícolas que tiene carácter obligatorio para todos los países miembros desde el primero de abril de 1985.

Este Reglamento 797/85 aparece ampliamente comentado en la última edición de la obra dirigida por Arturo Camilleri (1985): **La agricultura española ante la CEE.** Instituto de Estudios Económicos. Madrid, y en su artículo sobre "La aplicación en España de la política socio-estructural de la CEE" incluido en el libro antes

citado de **Lecturas sobre la agricultura española ante la CEE.**

Este esfuerzo por actualizar la obra cuasienciclopédica, realizada por el equipo de profesores y colaboradores de la Cátedra de Economía y Política Agraria de la ETSIA de Madrid, bajo la dirección del profesor Camilleri, incluye también un comentario de los principales aspectos agrarios del Tratado de Adhesión firmado por España. Además se ha añadido también un nuevo apéndice donde se recopila una selección de textos legales sobre la adhesión.

El núcleo de este volumen, dedicado al análisis de las principales producciones agrícolas y ganaderas antes de adhesión para determinar cuáles pueden ser sus consecuencias en el terreno de la política: de precios y mercados, de estructuras y de comercio exterior, sigue inalterado.

La política de precios agrarios y el bienestar social

En toda las discusiones sobre las consecuencias para la economía española de la integración en la Comunidad subyacen, de forma más o menos explícita, una valoración de las consecuencias sociales de esta opción trascendental para la futura política económica.

De forma similar las discusiones sobre las alternativas futuras de la política comunitaria están impregnadas por las disyuntivas políticas que plantean las distintas alternativas. Las decisiones constituyen a menudo fórmulas de compromiso entre la voluntad de construir políticas comunes que permitan facilitar los intercambios intracomunitarios y la necesidad de respetar la independencia de cada uno de los estados miembros. Es precisa-

Un Banco con mucho mundo.

Porque está en todo el mundo y es de todo el mundo. El Banco Central tiene más de 2.000 oficinas en 23 países y el respaldo internacional de cerca de 300.000 accionistas y 6.000.000 de clientes, personas como usted, que sienten a diario la satisfacción de confiar en un gran Banco.

El Banco Central es un Banco español pionero en la expansión internacional, en ofrecer a nuestra economía nuevos y prestigiosos mercados financieros.

Sus acciones son cotizadas en las Bolsas de Nueva York, Chicago, Londres, París, Frankfurt, Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia.

El Banco Central es un Banco español que abre sin cesar puertas al futuro.

En todo el mundo y para todo el mundo.

BANCO CENTRAL
Su Banco amigo.

OFICINA PRINCIPAL. ALCALA, 49 - 28014 MADRID - DIVISION INTERNACIONAL. SERRANO, 38 - 28001 MADRID. TELEF. 431 18 45 - TEL.FX 23480

mente esta necesidad la que determina la creciente complejidad de la normativa comunitaria. Por una parte las normas deben tener carácter general, pero por otra los efectos indeseados sobre determinadas regiones o producciones se intentan aminorar. Usualmente los agentes sociales tratan de defenderse de los perjuicios que les suponen determinadas decisiones y lo que parece técnicamente necesario no siempre logra el necesario respaldo político.

Por otra parte, los conflictos de intereses intracomunitarios se cruzan con la contradicción implícita que supone cantar las ventajas de la libertad de intercambios en el interior y establecer, simultáneamente una muralla exterior común tejida a partir de la Tarifa Exterior Común, pero que incluye un fino entramado de reglamentaciones sanitarias, calendarios de importación, acuerdos, etc.

En definitiva, continuamente resulta necesario optar entre soluciones que constituyen un compromiso entre el ideario librecambista y el proteccionismo. Por ello, resultan de mayor interés los esfuerzos por tratar de superar las discusiones puramente cualitativas, introduciendo análisis cuantitativos aplicados a realidades concretas que nos permitan medir los costes y beneficios de las distintas alternativas.

Precisamente en esta línea se incluye la Tesis Doctoral de José María García Álvarez-Coque (1986): **Análisis y valoración en términos de bienestar social de la política de precios agrarios en España, en el período 1963-1982**. MAPA. Madrid.

En ella los aspectos de eficiencia se abordan de forma separada a los de equidad para valorar la política de precios agrarios. De esta manera se pretende poner de manifiesto los juicios de valor implícitos en la discusión. Gran parte de los trabajos sobre política de precios asumen implícitamente que el objetivo de equilibrio de la balanza de pagos equilibrada debe ser trasladado mecánicamente a la balanza comercial agraria. A continuación la valoración de la política de precios se realiza mediante lo que podríamos llamar la regla de las siete y media: el no llegar al autoabastecimiento da dolor porque hay déficit, pero si se pasa, es peor, porque hay excedentes que financiar.

Frente a este tipo de valoraciones García Álvarez-Coque propone una comparación en términos de economía abierta: compara la situación real frente a la hipótesis de mercado libre. El grado de protección se calcula mediante la subvención equivalente expresada en porcentaje del precio interior observado empíricamente.

Esta técnica permite concluir que los productos con los niveles de protección más altos (carne de ovino y vacuno, leche de vaca, trigo en los años 60, maíz, algodón y remolacha azucarera en 1973-1977) hubieran sido potencialmente más deficitarios en la hipótesis de precios internacionales. El grado de protección global al sector agrario ha descendido entre la década de los 60 y la de los 70, incluidos los primeros años 80.

Desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto los mayores costes, en términos de renta, se producen por la protección a estos productos ganaderos, cuyos precios se sostuvieron para intentar alcanzar el objetivo de autoabastecimiento. En el período 1963-1972 el coste de la protección al sector agrario superó, en media, el 2 % del PIB. Pero en los últimos años este coste ha descendido en términos absolutos y relativos hasta situarse en el 0,6 % del PIB aproximadamente. El coste de la protección resulta cada vez más tolerable, pues el sector agrario pierde peso relativo y también la proporción gastada en alimentos por los consumidores.

Por otra parte, la pérdida de bienestar para el productor neutral es mayor en el caso de aceptar precios del mercado mundial, respecto a los precios estabilizados por el sistema de protección. En los últimos años la situación se ha caracterizado por la incertidumbre sobre el nivel de producción, unida a una cierta inercia en los ajustes de producción a corto plazo, todo lo cual provoca inestabilidad en los precios.

Además estas perturbaciones han sido acentuadas y transmitidas a nivel mundial por la inestabilidad de los mercados financieros. Esta situación, que en el modelo de García Álvarez-Coque se detecta a través de la variación de tipo de cambio de la peseta, le permite concluir que las pérdidas de bienestar provocadas, para el productor, por la diferencia entre la oferta realizada y la deseada, hubieran sido mayores en los últimos años en la hipótesis de mercado libre que con la protección disfrutada de hecho por el sector.

Además, estas ganancias de estabilización están infravaloradas al asumir el modelo la hipótesis de neutrali-

dad en lugar de la más verosímil de aversión al riesgo no nula.

En cuanto a los efectos sobre el paro es importante subrayar cómo "La pérdida de empleo asalariado en Andalucía y Extremadura podría haber alcanzado niveles cercanos al 30 % en algunos años, si la política de precios hubiera sido desmantelada" (pág. 456).

En el balance final el autor señala que si la política de precios agrarios desarrollada en España no se justifica por razones de eficiencia no es tanto porque el nivel de protección haya sido alto como por la estructura de precios relativos deficiente. Con una estructura óptima, los beneficios sociales netos durante el período de recesión económica posterior a 1973 serían positivos, en especial durante los primeros años 80 en que el grado de protección descendió a niveles próximos al óptimo.

Por último, es importante destacar que el efecto de la integración en la CEE tendrá un efecto positivo sobre la eficiencia, ya que la estructura de precios relativos de la PAC tenderá a acercarse a la estimada como socialmente óptima. ■

NOTAS

- (1) Además de los libros reseñados aquí han aparecido durante 1986 otros de indudable interés que abordan temas más especializados. Aunque por razones de espacio no puedo hacer referencia a ellos cabe destacar los siguientes: Palazuelos, E. y G. Granda (1986): **El mercado del café**. MAPA. Madrid. Ortega, M. (1986): **La lucha por la tierra en la Corona de Castilla**. MAPA. Madrid, así como el publicado al cerrar esta reseña: Rodríguez Zufiga, M. y R. Soria (1986): **Lecturas sobre el Sistema Agroalimentario en España**. UIMP/MAPA. Madrid.

