

Documento de Trabajo 94-17
Series de Economía 08
Noviembre 1994

Departamento de Economía
Universidad Carlos III de Madrid
Calle Madrid, 126
28903 Getafe (Madrid)
Fax (341) 624 98 75

POLITICA DE PRECIOS FRENTE A AYUDAS DIRECTAS

Carlos San Juan Mesonada*

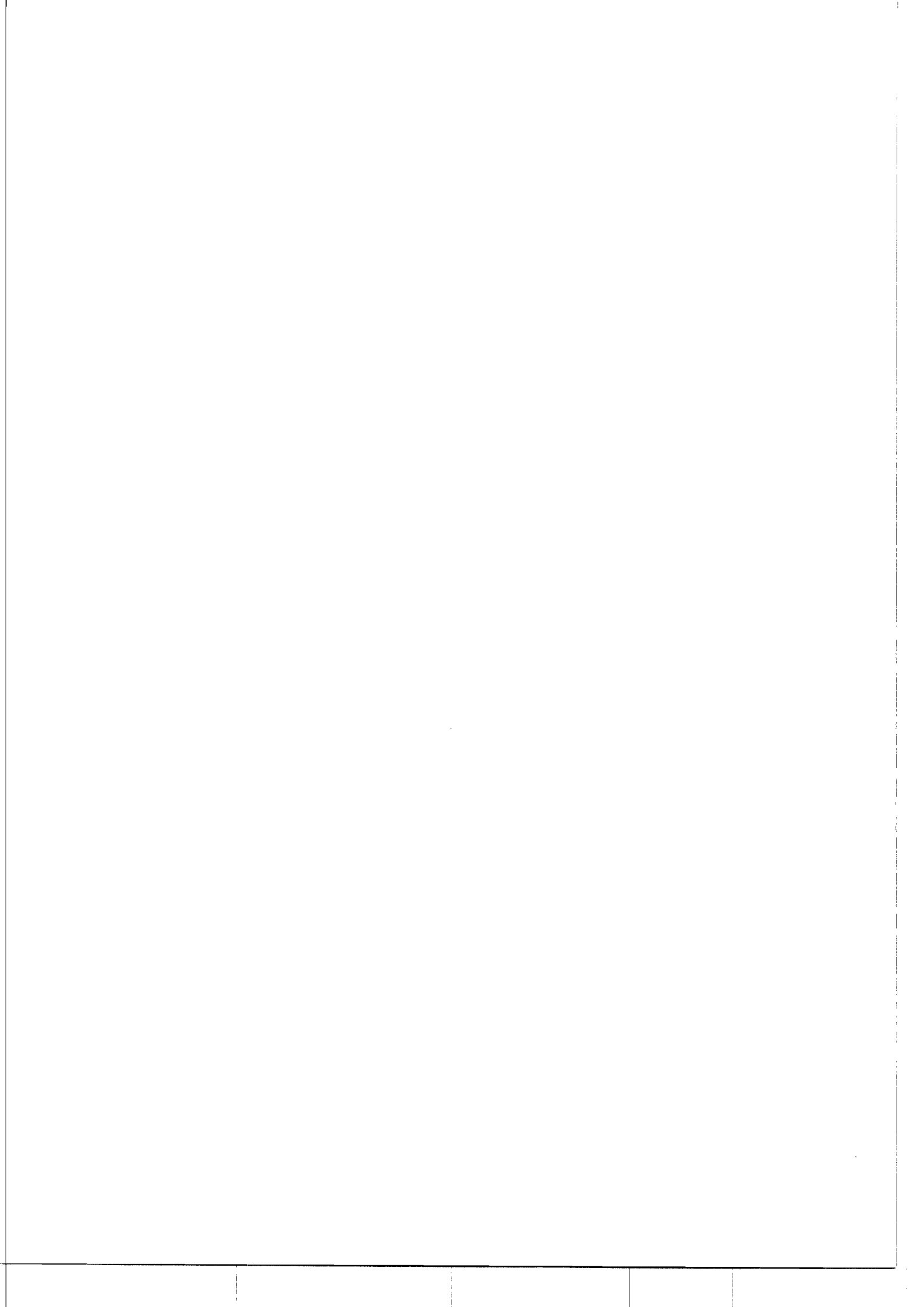
Resumen

Discutir los argumentos de la teoría económica que sustentan la intervención en los mercados agrarios, mediante políticas de precios o ayudas directas, es el primer objetivo de este papel. Las proposiciones a las que llega la teoría económica sobre la política de precios y sus críticas al diseño de la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea son utilizadas para valorar el actual proceso de reforma de la PAC, en el marco de liberalización de los intercambios mundiales de materias primas propiciada por el Acuerdo de Marrakech. A continuación se pasa a contraponer las declaraciones de principio con los indicadores de grado protección. Finalmente se observan las combinaciones de las medidas vía precios y vía ayudas directas para sostener las rentas agrarias sin incumplir el acuerdo alcanzado en el seno del GATT, y se alerta sobre las posibles desviaciones del diseño original de PAC reformada para lograr consensos entre los doce países de la Unión Europea.

Palabras clave:

Economía Agraria, Política Agraria Común (PAC), subvenciones agrarias. Proteccionismo agrario. Reforma PAC. Acuerdo de Marrakech. GATT.

*Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid.



POLÍTICA DE PRECIOS FRENTE A AYUDAS DIRECTAS EN LA AGRICULTURA

Autor: Carlos San Juan Mesonada
Universidad Carlos III de Madrid

INTRODUCCIÓN

La alternativa de realizar políticas de precios agrarios frente a la posibilidad de ofrecer subsidios directos a los agricultores ha centrado gran parte del debate teórico y político de los últimos decenios.

Las políticas de precios consisten en intervenciones en el mercado para alterar el precio de equilibrio al que se llegaría mediante el libre juego de la oferta y la demanda.

Las ayudas directas consisten, en intervenciones para modificar la renta de los agricultores bien sea por la alteración de sus ingresos (subvenciones a la producción, indemnización compensatoria [deficiency payment], generación de bienes públicos, transferencias, aranceles a las importaciones equivalentes, etc.) o de sus gastos (subvenciones de explotación, tipos de interés subvencionados y otras formas de financiación privilegiadas [períodos de carencia de los préstamos, líneas específicas, coeficientes de inversión obligatorios,...] etc).

Las intervenciones en precios pueden ser de dos tipos básicos:

A) Para mantener el precio por encima del de equilibrio del mercado.

B) Para mantener el precio por debajo del de equilibrio del mercado.

El verbo "estabilizar" ha sido utilizado eufemísticamente por los gobiernos para describir medidas diseñadas tanto sostener los precios percibidos por los productores como para moderar su crecimiento en períodos por los productos como para moderar su crecimiento en períodos de fuertes alzas en los mercados mundiales (RITSON, 1977, p. 337).

En el primer caso la intervención persigue aumentar los precios percibidos por los agricultores para mejorar así sus ingresos e indirectamente incrementar la producción y estabilizar los precios en una banda alrededor del precio objetivo, esto es el precio que el organismo de intervención considera deseable mantener.

En el segundo caso, el B), la intervención consiste en abaratar los precios de los productos tratando de evitar que alcancen los altos niveles que se generan por la escasez de oferta o exceso de demanda. P.e. las cartillas de racionamiento para asegurar una cantidad de productos considerados básicos a los consumidores a un precio prefijado administrativamente.

En la práctica los mismos mecanismos de intervención pueden

usarse en ambos sentidos.

Las intervenciones de tipo A), (p.e. las practicadas en la OCM de la CE), se justifican usualmente por:

1.- La conveniencia de garantizar unos ingresos mínimos a los productores.

2.- La necesidad de promocionar determinadas producciones, por razones "estratégicas" como mejorar el auto abastecimiento nacional.

3.- Las ventajas de estabilizar el precio de mercado.

4.- Asegurar los suministros ya que: i) La estabilización debería permitir a los productores adversos al riesgo maximizar su beneficio esperado. ii) Como las decisiones sobre niveles de producción se toman teniendo en cuenta el precio esperado, los errores de predicción provocados por las fluctuaciones de los precios pueden llevar a desviarse de las condiciones Pareto óptimas (MILLER, 1977), o generar cambios de precio que se alejan del de equilibrio en un esquema de telaraña (GRANDAL, 1986).

5.- La necesidad de equiparar las rentas de los productores con la renta **per capita**.

Estas intervenciones de sostenimiento de niveles mínimos de precios redistribuyen la renta en favor de los productores y en

contra de los consumidores y los contribuyentes. Los consumidores pagan precios más altos que en ausencia de intervención y los contribuyentes financian con más impuestos los incrementos de los gastos para intervenir en el mercado y financiar el almacenamiento.

Si suponemos que los productores son relativamente más pobres que los consumidores y que el sistema fiscal que recauda los impuestos es progresivo, entonces los efectos redistributivos son progresivos.

En realidad este tipo de intervención equivale a un impuesto sobre los consumidores y una subvención a los productores.

Las intervenciones de tipo B), (p.e. las cartillas de racionamiento de alimentos, de tabaco, o de combustible), se justifican usualmente por:

1.- La necesidad de satisfacer los mínimos de supervivencia de la población.

2.- Contrarrestar el malestar de los consumidores en los períodos de escasez de oferta debida a circunstancias especiales (guerras, catástrofes naturales, bloqueo comercial exterior, etc.).

Redistribuye la renta en favor de los consumidores y en contra de los productores y los contribuyentes que financian con

impuestos los incrementos de los gastos de intervención y policía [enforcement].

Si suponemos que los consumidores son relativamente más pobres que los productores y que el sistema fiscal que recauda los impuestos es progresivo, entonces los efectos redistributivos son progresivos.

La estabilización de los precios en niveles inferiores a los equilibrios equivale a un impuesto sobre los productores y una subvención a los consumidores.

EFFECTOS INDESEABLES DE LA INTERVENCIÓN EN PRECIOS

En las intervenciones del primer tipo al mantenerse el precio por encima del de equilibrio la cantidad ofertada supera a la demandada y el excedente de producción debe ser comprado por el organismo de intervención.

La visión microeconómica de los gráficos de oferta y demanda solo recoge los aspectos estáticos, o de estática comparativa, del problema.

Si la situación es duradera en el tiempo el organismo de intervención acumula excedentes incurriendo en costes de almacenamiento, transporte, financiación de stocks y gastos de gestión.

Si la economía es abierta la intervención en el mercado interior debe ir acompañada de un sistema de aranceles que grave las importaciones para elevar el precio internacional hasta el nivel del precio interior. Para las exportaciones se usan formulas como los subsidios a la exportación para poder dar salida al mercado internacional, donde los precios suelen ser inferiores, a los excedentes que no pueden ser absorbidos por el mercado nacional. Esto perjudica a terceros países, frecuentemente subdesarrollados o simplemente exportadores agrarios (como USA), que no solamente ven restringido su acceso al mercado interior sino que además sufren la caída de precios de los mercados internacionales si el volumen de excedentes es suficientemente grande (JOSLING, 1981).

P. e. el FEOGA garantía con la venta de excedentes en los mercados internacionales (como en el caso de la carne, cereales, lácteos, ...) ha provocado la desestabilización de los precios internacionales, con efectos indeseados en terceros países.

Por otra parte los críticos del sistema de sostenimiento de precios señalan el fracaso de estas políticas para evitar el deterioro de la renta media de los productores y los efectos redistributivos perversos inter-empresariales (MILLER, 19).

PRECIOS Y COSTES DE PRODUCCIÓN

El coste medio (por unidad de producto) de cada empresa del

mercado no tiene porqué ser igual. Por tanto como el ingreso medio si será igual para todas las empresas que vendan un producto homogéneo al precio de intervención, el margen bruto por unidad vendida es diferente.

En estas condiciones las empresas con menores costes medios pueden obtener mayores márgenes brutos por unidad vendida. Si además venden mayores volúmenes su masa de excedentes monetarios será mayor. En el largo plazo este tipo de empresas acaban accediendo a economías de escala, frecuentemente mediante la adopción de tecnologías que permiten aumentar la productividad y hacer bajar más los costes de producción.

Cuando existe progreso técnico las empresas que no obtienen incrementos de productividad mediante la adopción de tecnologías económicamente más eficientes son expulsadas del mercado por sus competidoras más dinámicas. Sin embargo esta expulsión no se produce si el organismo de intervención garantiza precios que permiten seguir cubriendo, por lo menos los costes variables, a las empresas menos innovadoras.

Evidentemente la industria en su conjunto será menos competitiva frente al exterior pero sobrevivirá mientras el organismo de intervención logre financiar los costes del programa. A cambio la economía puede evitar la destrucción de empleo y asegurar el autoabastecimiento con independencia de las alteraciones de los mercados internacionales.

Es importante recordar que la mayoría de los argumentos en favor de la libertad de comercio y la asignación óptima de recursos a nivel internacional se basan en modelos que entre sus supuestos simplificadores de partida incluyen el pleno empleo de los recursos, hipótesis no realistas en muchos casos y, a veces olvidada, cuando se quieren deducir medidas coherentes de política económica. En particular la teoría de la protección efectiva exige, entre otros supuestos simplificadores, el pleno empleo en el mercado de productos y factores primarios de producción ¹.

Una protección efectiva positiva basada en un sistema arancelario coherente permite obtener un valor añadido a la industria a precios interiores superior al que obtendría a precios internacionales. Sin embargo los consumidores pagan precios superiores por el producto al que pagarían en ausencia de aranceles.

En la realidad no todos los sistemas arancelarios son coherente y pueden dar lugar a industrias con protección efectiva negativa (como señala Donges para el caso de España en los sesenta). Pero no discutiré aquí este caso particular para no apartarme del argumento central.

En términos generales, y siempre que los supuestos simplificadores del modelo se cumplan, puede esperarse que

¹ Sobre los supuestos simplificadores de la teoría de la protección efectiva vease Donges, 1977.

partiendo de una situación de protección comercial frente al exterior, la liberalización permita precios más baratos para los consumidores al incrementarse la competencia por el lado de la oferta.

Para los productores los menores precios significan menos ingresos por unidad de producto y por tanto un estrechamiento de los excedentes de explotación que en un cierto número de empresas llevan a la obtención de pérdidas.

En el largo plazo estas empresas parecen avocadas a la desaparición ². Sin embargo formulas como el trabajo a tiempo parcial, el trabajo familiar, la implantación de sistemas de protección social, y las asociaciones de productores en formulas de economía social han venido alargando de hecho este proceso de reestructuración. Las crisis industriales y la falta de alternativas de empleo de los recursos humanos han dificultado gravemente este proceso incluso en las economías más avanzadas.

² El ritmo de desaparición de empresas agrarias en los países del sur de Europa no resulta fácil de evaluar ya que en los Censos y Encuestas se afirma en la metodología que solo se consideran las unidades de producción, es decir las explotaciones, pero luego en la práctica de la recogida de datos se mezclan a los meros propietarios de tierras agrícolas o cabezas de ganado con los auténticos jefes de explotación. Por esta razón las interpretaciones sobre los cambios en la estructura agraria deben someterse a todo tipo de cautelas aún cuando se refieran a datos censales. Para el caso de España veanse los comentarios críticos del número 54 monográfico de Agricultura y Sociedad a los que se suman en los años recientes los problemas derivados de las modificaciones metodológicas de los censos agrarios de 1982 y 1989 (Ruiz-Maya, 1992). Para la CE-10 la reducción del número de explotaciones se estima entre el 40 y el 70 por 100 en el período 1960-1985 según países, mientras que la población activa agraria caía en un 39 por ciento en el mismo período (G. REGIDOR, 1993).

En la CE la política de precios agrarios ha sido la principal política económica y en la actualidad continua siéndolo si se mide por el volumen de gasto comunitario presupuestado.

Las repercusiones internacionales de la PAC (JOSLING, 1981, 1991a, 1991b; REIG, 1986; MILLER, 1987;), el crecimiento de los excedentes invendibles de determinados productos y las dificultades para seguir financiando el crecimiento de los gastos generados, entre otros factores, llevaron a proponer una reforma de la PAC más receptiva a las críticas sobre los efectos redistributivos perversos que se estaban generando a raíz del intento de alcanzar los objetivos del art. 39 del tratado de Roma.

Los argumentos manejados en el mundo académico sobre la conveniencia de introducir reformas estructurales y diferenciar entre medidas de redistribución de la renta, modernización de las estructuras productivas, protección del medio natural y desarrollo de zonas especialmente desfavorecidas comenzaron a ser discutidos para elaborar una PAC reformada. El resultado ha sido una mayor atención al papel de las ayudas directas.

LAS AYUDAS DIRECTAS A LA AGRICULTURA

Las ayudas directas permiten dirigir el gasto hacia aquellos agricultores que se quiere beneficiar por razones de justicia equitativa en la redistribución de la renta. BARCELÓ, 1982

discute los distintos conceptos de equidad que se pueden manejar para valorar la política de precios. Aquí utilizaré el concepto de PIGU (1951) ["Some Aspects of Welfare Economics", American Economic Review], es decir, suponemos la igualdad de la función de utilidad marginal de la renta entre clases sociales que lleva a admitir que la transferencia de renta desde los ricos a los pobres, al incrementar la utilidad de los pobres en menor cuantía que la desutilidad de los ricos, se traduce en un incremento del bienestar general. Por tanto, la equidad se puede medir mediante el Índice de Gini o la Curva de Lorenz. Esta última medida tiene el inconveniente de que cuando las curvas de dos (o más) distribuciones de renta se cortan no permite clasificar las situaciones por niveles de equidad, ya que para unos tramos de renta la equidistribución mejora y para otras empeora, lo que obliga a recurrir al Índice de Gini. Las ayudas directas presentan la ventaja sobre las políticas de sostenimiento de precios de que benefician solo a aquellos agricultores que lo necesitan evitándose incrementar los gastos y beneficiar a agricultores con rentas altas.

El argumento se refuerza si se admite que las explotaciones más dinámicas son las principales responsables del incremento de los excedentes agrarios, y por tanto de la desestabilización de los mercados mundiales. Además, al utilizar técnicas intensivas en insumos químicos y energía fósil representan o pueden representar una amenaza para la conservación del medio natural en su afán productivista.

El Documento del Comisario Europeo Mac Sharry popularizó este argumento señalando que el 80% del gasto del FEOGA era absorbido por el 20% de las explotaciones agrarias de la CE.

Simplificando los argumentos puede decirse que los "pequeños agricultores" se convierten en los más legitimados para recibir ayudas públicas y en cuanto supuestos utilizadores de técnicas "tradicionales" se les identifica como los mejores agentes para la defensa del paisaje milenario y del medio natural en general en las zonas rurales.

Las ayudas directas tienen la ventaja de permitir separar el sostenimiento de rentas de las cantidades producidas y por esta vía cortar simultáneamente el incremento del gasto y de los excedentes futuros. Se eliminan así los efectos indeseados sobre los mercados internacionales y se liman las asperezas para llegar a acuerdos en el seno del GATT.

El argumento central para defender la amarga medicina del fin de la política de precios altos es que una mayor racionalización del sistema de ayudas permitirá su estabilidad en el largo plazo.

Sin embargo, a la hora de calcular las ayudas directas en los cereales, la CE ha procedido calculando cuales eran las perdidas de ingresos por hectárea o por unidad de ganado UGB, y concediendo unas ayudas **compensatorias** de esa perdida de ingresos.

El resultado es que, como era evidente y pronosticamos en su día que iba a ocurrir, el nuevo sistema ha reproducido los mismos vicios acumulados durante años por el anterior sistema de negociación de los precios de garantía y en la actualidad está en vías de consolidación DEFORMANDO el diseño original de la Comisión que era más equitativo (ARNALTE, 1993)

Como señala Arnalte (1993):

"La única modificación apreciable de aquel "statu quo" derivará de exención para los pequeños agricultores (productores de menos de 92 toneladas de cereales, cultivadores de menos de veinte hectáreas para los rendimientos medios comunitarios) de retirar del cultivo un 15% de la superficie con la consiguiente pérdida de producción, si bien esa pérdida es parcialmente compensada (en las explotaciones a las que se exige la retirada de tierras, es decir, las de dimensión superior a ese umbral) por las ayudas por hectárea también aplicadas a la superficie retirada. No parece que ese elemento de equidad introducido en la reforma vaya a afectar significativamente a las fuertes desigualdades de renta agraria existentes en Europa." (pág. 283)

El principal problema a la hora de determinar la contribución a la equidad en la distribución de la renta de la Ayudas Directas diseñadas en los documentos de la Comisión Europea es que, si bien se puede admitir que el diseño inicial era tendente a lograr una mayor equidad (y en esto estaríamos de acuerdo con Arnalte, 1993 y G^a Azacrate, 1992) sin embargo en el proceso de transformación desde los diseños teóricos de los expertos a los documentos de medidas de política económica se han producido distorsiones significativas.

La más importante de todas ha sido, posiblemente, el hecho de calcular los pagos compensatorios basándose en las pérdidas de ingresos de los agricultores en las futuras campañas por los

menores precios de garantía que tendrán al ir aproximándose estos a los niveles vigentes en los mercados internacionales.

De esta forma los pagos compensatorios medios, por ejemplo para los cereales, se calculan multiplicando el rendimiento medio regional por la cantidad básica. La cantidad básica no es más que la diferencia entre el precio actual de compra de los cereales y el nuevo (e inferior) precio indicativo ³.

De esta forma se consolidan las desigualdades que venía generando el "antiguo" sistema de precios de garantía. Es más el sistema en buena medida tiende a fosilizar los desequilibrios al conceder menores ayudas compensatorias a las explotaciones situadas en regiones con menores rendimientos por unidad de superficie (los países mediterráneos en el caso de los cereales).

Por tanto la reforma, tal como se lleva a cabo actualmente, viola los planteamientos de mejora de la equidad (y en este sentido viola la racionalidad económica del planteamiento inicial de la Comisión) pero, posiblemente, no fuerza tan violentamente el *statu quo* político vigente en la CE.

En cualquier caso la introducción de las ayudas directas

³ Para la campaña 1993-94, en los cereales, la cantidad básica será de 25 ECUs/Tm y el pago compensatorio es igual a esa cantidad multiplicada por el rendimiento medio regional expresado en Tm/ha. El sistema de pagos compensatorios establecido para las semillas oleaginosas es similar. Véase Moreno, 1993. Gracias a las devaluaciones de la peseta en 1993 el ECU verde a pasado de 140 a 190 pesetas, suponiendo una mejora sustancial e inesperada para los agricultores españoles, similar a la que disfrutaran los de los restantes países que devaluaron durante la campaña.

tiene la ventaja de hacer visibles en los presupuestos comunitarios tanto el volumen de ayudas por producciones como los destinatarios y en este sentido va a facilitar la identificación de los que podíamos denominar "beneficiarios polizones", es decir, productores de rentas altas que siguen obteniendo ayudas directas sustanciales. De todas formas no se puede olvidar que las fuentes de renta no son en muchos casos exclusivamente agrarias y esto plantea el problema práctico de evaluar las rentas de los agricultores a tiempo parcial y condicionar la obtención de ayudas directas a los perceptores situados en determinados estratos.

Esta corrección teóricamente incontestable resulta compleja de instrumentar pues existen diferencias en la renta media entre regiones y países con falta de homogeneidad en los sistemas fiscales, además de diversidad en las tasas de inflación. La divergencia en precios, unida a las variaciones de los tipo de cambio, exigirían calcular indicadores de paridad de poder de compra y tipo de cambio efectivo real para poder comparar la renta real de los perceptores situados en distintas regiones europeas.

En definitiva esto llevaría el problema de las ayudas directas al terreno fiscal, pues la teoría enseña que en general las mediadas fiscales, y más en particular los impuestos directos sobre la renta, son uno de los instrumentos económicos más eficientes para corregir las polarizaciones indeseadas en la distribución de la renta.

COMBINACIONES DE AYUDAS DIRECTAS Y SOSTENIMIENTO DE PRECIOS

Ya son muchos los economistas que señalan con creciente resignación y menguante ironía --diría yo-- que "de todos es sabido que las decisiones políticas tienen en ocasiones poco que ver con la lógica económica" (Arnalte, 1993).

Para entender el origen de esta terminología, utilizada durante la negociación agraria del GATT, y el diferente significado del Subsidio Equivalente al Productor (SEP) y la Unidad de Medida de Apoyo (UMA) es preciso recordar primero que:

1.- El SEP (Subsidio Equivalente al Productor) puede definirse como el montante que debería transferirse a los agricultores para compensar la pérdida de ingresos que resultaría de suprimir una medida gubernamental dada. Por tanto incluye todas las transferencias que reciben los productores, ya sean pagadas por éstos o por los consumidores en forma de apoyo a los precios de mercado, pagos directos y otros apoyos

2.- La UMA (Unidad de Medida de Apoyo) se aparta del SEP en que, por un lado, solo recoge aquellas medidas que más directamente influyen sobre las decisiones de los productores agrarios (sostenimiento de precios, pagos directos, subvenciones a los inputs, gravámenes de corresponsabilidad, etc.) pero quedan excluidas las ayudas del FEOGA-Orientación, daños catastróficos, servicios

generales y los pagos por abandono temporal de tierras (set-aside). Por otro lado el precio de referencia internacional (trienio base) empleado para comparar con el precio interior, en el calculo de la UMA, se mantiene fijo en el tiempo para que la medida de apoyo a la agricultura no dependa de las fluctuaciones de los precios internacionales.

3.- Equivalente de Subvención al Consumo (SEC): Si es negativo mide el impuesto global implícito soportado por el consumidor y determinado por las políticas agrarias (véase cuadro 1). Sus componentes principales son las transferencias de mercado debidas al sostenimiento de precios, pero incluye también otras transferencias (4).

Incluso algunos colectivos de colegas parecen empeñados en contrastar cuantitativamente la falta de coherencia entre las declaraciones políticas y las realidades económicas. Así han podido mostrar desde el propio Secretariado de la OCDE que la composición del apoyo a la agricultura en los países de la Organización se hace fundamentalmente mediante políticas de intervención en los precios de mercado. Además:

"Así mismo, se pone en evidencia que con carácter general este nivel de apoyo no se ha reducido en los últimos años, a pesar de las reiteradas declaraciones políticas en contra y de las negociaciones en curso para la finalización de la Ronda Uruguay del GATT en materia de agricultura. De este modo, la Comunidad Europea mantiene su nivel de apoyo con un 47 por ciento del SEP [Subvención Equivalente a la Producción] y un 40 por ciento de

4) Para detalles de la metodología del cálculo de estos indicadores y su reciente evolución vease: OCDE: Agricultural Policies, Markets and Trade. Paris, 1994.

SEC [Subvención Equivalente al Consumo], al tiempo que Estados Unidos lo hace con un 28% y un 19% respectivamente" (G. Regidor, 1993).

Durante 1993, el nivel de apoyo a los precios de mercado de la Comunidad se sitúa un punto más alto que el año anterior (en el 48% medido en SEP y 1,2 puntos más alto si se mide como SEC), básicamente por la tormenta monetaria que desarboló el SME y más que compensó las medidas de reforma de la PAC.

Según los datos provisionales de la OCDE (1994) para 1993 la SEC se sitúa en el 34% para el conjunto de países de la Organización, sin variación respecto del año anterior. Por tanto el nivel de protección estaba estabilizado. Pero durante 1979-86, que es el período de referencia, el SEC del conjunto de la OCDE era de "solo" un 26%.

Sin embargo es preciso destacar que la combinación de medidas de apoyo a la producción es diferente con mayor peso de la política de precios frente a las ayudas directas (indemnización compensatoria [deficiency payments] y similares) y otros apoyos (medios de producción, estructuras, fiscalidad, etc.) en la mayoría de los países de la OCDE (véase Gráfico 2).

Pero incluso dentro de las primeras potencias industriales las diferencias son significativas, especialmente si se compara el caso de Japón y la CE frente a EE.UU. (Gráfico 1).

En la CE la intervención en precios agrarios supera el 75% de la SEP total⁵ siendo el resto pagos directos y otros apoyos. En Japón la intervención en precios agrarios supera el 85% de la SEP total⁶ siendo el resto pagos directos y otros apoyos.

Por el contrario en E.E.U.U. la intervención en precios en los mercados agrarios se sitúa alrededor del 23% de la SEP total⁷ siendo el resto pagos directos y otros apoyos.

El resto de los países tienen niveles de SEP total neta inferiores. Dentro de este grupo se diferencia claramente el grupo de grandes exportadores de Oceanía, con niveles muy bajos de protección y basada fundamentalmente en otras medidas de apoyo (financiación privilegiada, medidas estructurales, etc.). Este es el caso de Australia donde la SEP total es sólo del 9% en 1993 (10% en 1992) y menos del 55% se realiza mediante apoyo a los

⁵ La SEP total de la CE es del 48% en 1993 (37% en 1979-86) según datos del Secretariado de la OCDE, que calcula en un 42% en 1993 (41% en 1992) el SEP del conjunto de países de la OCDE. Es preciso recordar que, como los propios autores del trabajo reconocen, el calculo de estos indicadores, por el procedimiento empleado, discrimina acentuando la protección vía precios y encubriendo la realizada por otros caminos.

⁶ La SEP total de Japón es del 70% en 1993 (71% en 1992) según datos provisionales del Secretariado de la OCDE. En Estados Unidos, aunque con un nivel bajo, también aumentó del 21% (1992) al 23% (1993). Hay que tener en cuenta que las perturbaciones monetarias afectarán al tipo de cambio del \$ (que se devaluó en 1993) respecto al ECU y, en general todas las monedas, se devaluaron frente al YEN. Esto afecta a las medidas de PSE y SEC. Por ejemplo: el SEP de la OCDE aumentó medido en ECUs entre el 92 y el 93 (de 130 a 139 m.m. de ECU) pero disminuyó en dolares (de 168 a 163 m.m. de \$) en el mismo período. Esto muestra como las oscilaciones del tipo de cambio pueden amplificar o atenuar las variaciones del nivel de producción.

⁷ La SEP total de EE.UU. es de 28 m.m. de \$ en 1993 (25 m.m. de \$ en 1992) según datos del Secretariado de la OCDE.

precios (véase el Gráfico 1). Al ser una agricultura de exportación el esquema de ayudas agropecuarias (ovino, granos y frutas) clasifica las explotaciones en cuatro categorías según su nivel de viabilidad suministrando financiación adecuada a la categoría de referencia:

A.- Granjas potencialmente viables en su actual tamaño y estructura: se refinancia su deuda, mediante prestamos a corto plazo con menores intereses, para permitir a los titulares reequilibrarse financieramente a largo plazo.

B.- Granjas potencialmente viables solo si su actual tamaño se incrementa sustancialmente: se les considera elegibles para ser incluidos en programas de re-estructuración.

C.- Granjas potencialmente viables en su actual tamaño y estructura, pero que necesitan mejoras sustanciales de productividad: en este caso la explotación es elegible para un crédito de mejora.

D.- Si la explotación no es viable se le ofrece al agricultor asistencia de nivel C para salir de la actividad agraria (MILLER, 1987).

En definitiva, se trata de una política agraria diametralmente opuesta a la de la CE aplicada a una agricultura también muy diferente.

En los países europeos, la actividad agraria se valora cada día más como un soporte del mundo rural que es necesario conservar para mantener el equilibrio territorial frente a las grandes urbes. La creciente utilización de las zonas rurales para actividades de ocio y esparcimiento ha llevado a plantearse de nuevo la importancia del desarrollo rural, compensador de los desequilibrios regionales, como desarrollo "sostenible" e "integrado".

Este tipo de programas constituyen iniciativas interesantes pero cuyo efecto real está todavía por evaluar.

Finalmente existe una serie de ayudas directas (medidas de acompañamiento en la terminología CE) que se consideran una internacionalización de las economías externas generadas por los agricultores en términos de conservación de la naturaleza, del paisaje y de su contribución a la seguridad en el abastecimiento de alimentos. En éste campo el principal problema consiste en determinar cual es la disposición a pagar por estos bienes públicos de los ciudadanos.

CONCLUSIONES

1.-Existe una notable distancia entre las proposiciones de regulación y apoyo a la agricultura tal y como se describe en los medios académicos y técnicos frente a su traducción en medidas de política económica. Esta "traicionera traducción" es parcialmente responsable de las consecuencias indeseadas que luego aparecen de forma progresivamente más patente (excedentes, descontrol del gasto de los programas, desestabilización del mercado mundial, deterioro de la capacidad financiera de los países exportadores, etc).

2.-En la polémica sobre ayudas directas frente a políticas de precios es preciso distinguir el plano puramente teórico (racionalidad, eficiencia, equidad y bienestar social) del de las aplicaciones. En este nivel lo que realmente existe (como ya sabíamos y la OCDE cuantifica) son **diferentes combinaciones de apoyo a los precios con pagos directos y otras ayudas**. Es por tanto un problema de grados, (véase Cuadro 1 y 2, y Gráfico 1 y 2).

3.-Las ayudas directas si bien tienen la ventaja de ser menos contradictorias con la normativa del GATT y menos desequilibradoras para los mercados mundiales tienen también problemas específicos de aplicación. En particular pueden generar gastos ineficientes y no equitativos ya que la identificación del beneficiario es siempre complicada (y a veces se suple con discrecionalidad política). Tampoco están exentas de las

perturbaciones monetarias y a las derivadas del ciclo presupuestario.

Actualmente, parece que existen dificultades para llevar a cabo diseños de ingeniería financiera que permitan desarrollar productos adecuados a las necesidades financieras de las explotaciones. En este campo las ayudas directas tienen un amplio campo de desarrollo.

Por último, no puede dejarse de destacar que la experiencia reciente ha mostrado que las alteraciones de los tipos de cambio que generan las tormentas monetarias pueden tener efectos más rápidos y amplios que las reformas arancelarias y comerciales fatigosamente negociadas.

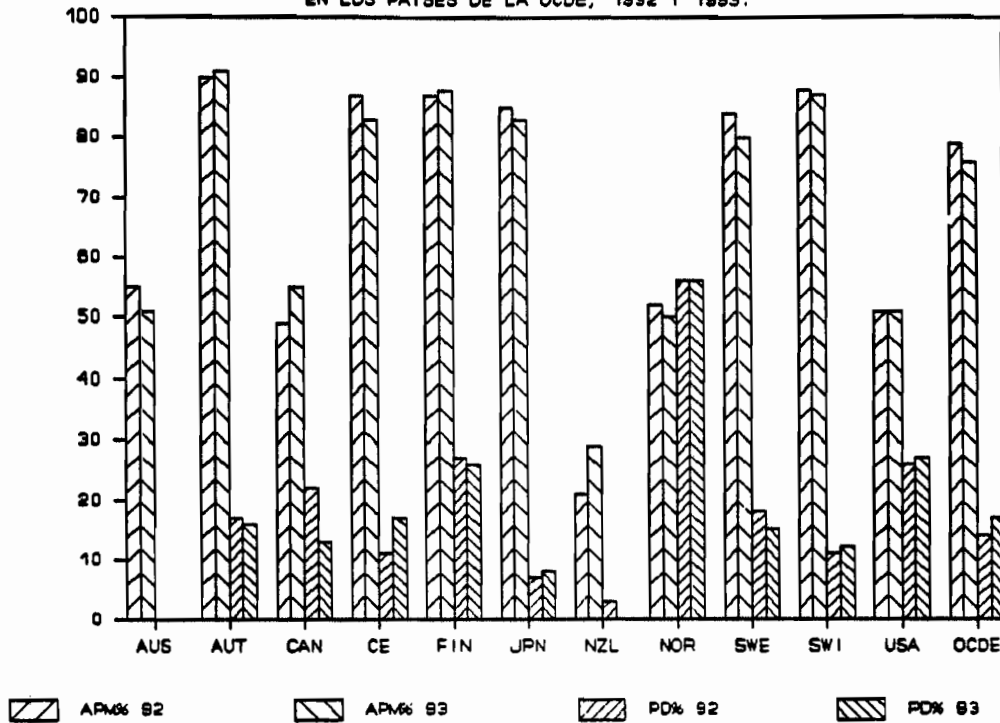
BIBLIOGRAFÍA

- ARNALTE, E. (1993): Las ayudas directas. Una nueva forma de protección para la agricultura europea". Economista, nº 55, pp. 282-285.
- BARCELÓ, L.V. (1982): "La política de precios agrarios y la equidad". Agricultura y Sociedad, nº 23, pp. 277-288.
- DONGES, J. B. (1976): La Industrialización en España. Oikos-Tau, Barcelona.
- GARCÍA AZCÁRATE, T. (1992): "Entorno a la reforma de la PAC: Contribución a un debate necesario". Revista de Estudios Agro-Sociales, nº 161, pp. 149-167.
- GONZÁLEZ REGIDOR, J. (1993): "Sistemas de protección a la agricultura en los países de la OCDE: Un comentario crítico". El Boletín. nº 5, pp. 14-20.
- GRANDAL, M^a D. (1986): Mecanismos de formación de expectativas en mercados con retardo fijo de oferta: El mercado de la patata en España. Banco de España. Estudios Económicos, nº 41, Madrid.
- JOSLING, T. (1981): "World Food Production, Consumption and International Trade: Implication for U.S. Agriculture" en D.G. Johnson (ed.). Food and Agricultural Policy for the 1980s. American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- JOSLING, T. (1991a): "Agricultural Policy Reform in the US and the EC". Mimeo. UIMP, Valencia.
- JOSLING, T. (1991b): "Agriculture in the Uruguay round. The Current State of Play" Mimeo. UIMP, Valencia.
- MILLER, G. (1987): The Political Economy of International Agricultural Policy Reform. A.G.P.S. Gambera.
- MORENO, C. (1993): "Nuevas orientaciones en política agraria: De la reforma de la PAC al acuerdo del GATT". Economista, nº 55, pp. 276-291.
- OCDE (1994): Agricultural Policies, Markets and Trade. París.
- REIG, E. (1986): La política agraria de la Comunidad Económica Europea. Repercusiones internacionales. Edicions Alfons El Magnànim. Valencia.
- RITSON, C. (1977): Agricultural Economics. Principles and Policy. Granada. Londres.
- RUIZ-MAYA, L. (1992): "Consecuencias de las modificaciones metodológicas existentes entre los censos agrarios de 1982 y 1992". Revista de Estudios Agro-Sociales, nº 161, pp. 167-188.

GRAFICO 1

COMPOSICION DEL APOYO A LA AGRICULTURA

EN LOS PAISES DE LA OCDE, 1992 Y 1993.

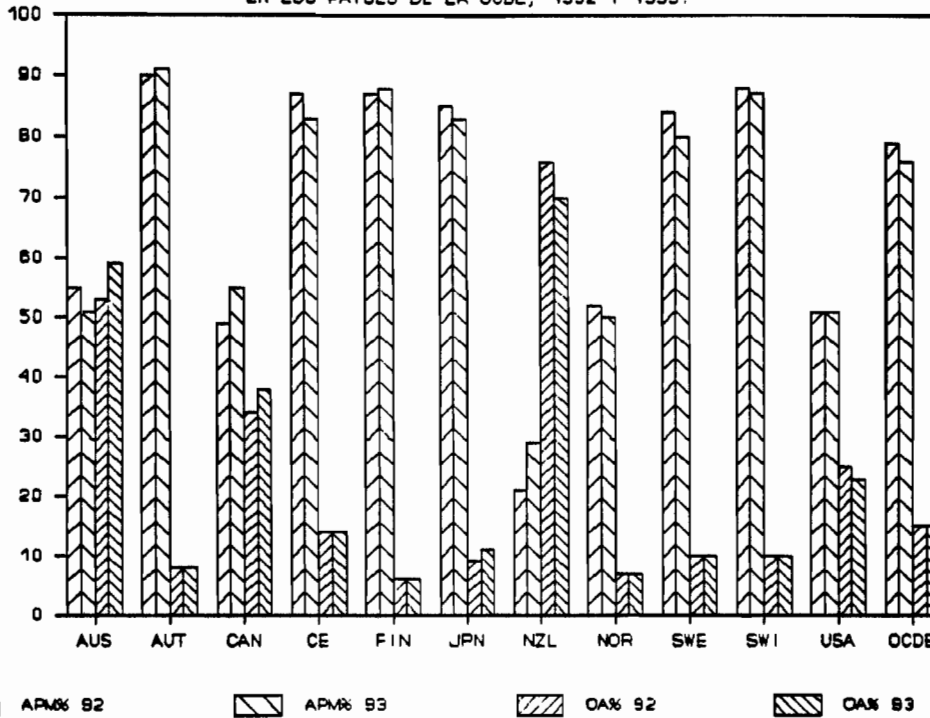


APM; Apoyo Precios de Mercado (MPS; Market Price Support)
 PD ; Pagos Directos (DP ; Direct Payments)

Fuente: Elaboración propia, a partir de OCDE, 1994.

COMPOSICION DEL APOYO A LA AGRICULTURA

EN LOS PAISES DE LA OCDE, 1992 Y 1993.



APM; Apoyo Precios de Mercado (MPS; Market Price Support)
 OA ; Otros Apoyos (OS ; Other Support)

Fuente: Elaboración propia, a partir de OCDE, 1994.

CUADRO 1

Composición del apoyo a la agricultura en los países de la OCDE
SEP, Subsidio Equivalente al Productor. 1992 y 1993

	APM %		PD %		OA %	
	1993	1992	1993	1992	1993	1992
AUS	51	55	0	0	59	53
AUT	91	90	16	17	8	8
CAN	55	49	13	22	38	34
CE	83	87	17	11	14	14
FIN	88	87	26	27	6	6
JPN	83	85	8	7	11	9
NZL	29	21	0	3	70	76
NOR	50	52	56	56	7	7
SWE	80	84	15	18	10	10
SWI	87	88	12	11	10	10
USA	51	51	27	26	23	25
OCDE	76	79	17	14	15	15

NOTA: Dado que algunos componentes del apoyo agrícola tienen valores negativos, la suma final de los mismos no es 100 debido al redondeo.

Para cada una de las abreviaturas correspondientes a los países así como, las variables del apoyo agrícola véase CUADRO 2.

Fuente: OCDE, 1994.

CUADRO 2

Claves de los Países en OCDE, 1994.

AUS; Australia	NZL; Nueva Zelanda
AUT; Austria	NOR; Noruega
CAN; Canada	SWE; Suecia
CE ; Comunidad Europea	SWI; Suiza
FIN; Finlandia	USA; Estados Unidos
JPN; Japón	

Composición del Apoyo agrícola.

APM; Apoyo Precios de Mercado	MPS; Market Price Support
PD ; Pagos Directos	DP ; Direct Payments
OA ; Otros Apoyos	OS ; Other Support

Fuente: Elaboración Propia.