
*Ulrich Koester
y Heinrich Terwitte**

*Las distorsiones de precios
en la agricultura
de la Comunidad Europea***

I. INTRODUCCION

La crisis que sufre la política agrícola común (PAC) y la necesidad de realizar una reforma en profundidad son dos hechos de común aceptación. La reforma debería basarse directamente en las causas de la crisis. Este estudio parte de la hipótesis de que los problemas actuales de la PAC son consecuencia de determinadas distorsiones de los precios que deberían constituir el objetivo de cualquier proyecto coherente de reforma. En la primera parte definiremos y matizaremos el término «distorsiones de precios». Quedará claro que el concepto de «distorsión» se basa en un juicio de valor y que, por tanto, la identificación de las distorsiones como tales dependerá del punto de vista de los responsables de la política económica, de otros grupos sociales o de la sociedad en general. En el capítulo tercero identificaremos las distorsiones desde el punto de vista de la Comunidad Europea (CE), explicaremos sus causas e investigaremos sus efectos. El

(*) Departamento de Economía Agraria Universidad de Kiel, República Federal de Alemania.

(**) Informe expuesto en el Seminario Internacional sobre «Ampliación de la Comunidad Económica Europea: ¿una etapa más hacia la desaparición de la política agrícola común tradicional (PAC)?». Casa Mateus, Portugal, Mayo, 1987.

capítulo cuarto, aunque siguiendo la misma estructura, investiga el problema de las distorsiones desde el punto de vista de un país miembro de la CE. El último capítulo se centra en el modo de hacer frente a las distorsiones.

II. CONCEPTO DE DISTORSION

Aun cuando las ciencias económicas han elaborado buenas definiciones del término «distorsión» (véase, por ejemplo, Corden, pág. 13), es evidente que no podemos establecer la identidad de este fenómeno de una forma objetiva. Todo el mundo admite sin problema que las distorsiones constituyen un tipo especial de desviación, a saber, la desviación creada por la política económica gubernamental (Corden, pág. 13). La existencia de una desviación, causada o no por el gobierno, no es materia de estudio para la economía positiva. Por supuesto, sólo es posible identificar una desviación que por definición implica una diferencia entre los costes (beneficios) marginales sociales y los costes (beneficios) marginales privados, cuando resulta posible cuantificar aquéllos. En general, estas variables no son observables directamente en el mercado; además se usan para describir una situación de optimalidad. De cualquier forma, considerar o no una situación como óptima depende de la función objetivo subyacente. Puesto que no hay una forma objetiva, válida para todos los grupos sociales y para todos los responsables de la política económica, de determinar una única función objetivo, no resulta posible identificar objetivamente las distorsiones. Con todo, los economistas han elaborado unos criterios de aceptación unánime que permiten determinar ciertas situaciones en las que cabe hablar de distorsión. Las únicas restricciones de la función objetivo subyacente son el «producto social» objetivo y la dotación de factores. Si además suponemos que las curvas de los costes (beneficios) marginales privados coinciden con las de los costes (beneficios) marginales sociales, podemos identificar simple y claramente las distorsiones.

En cualquier caso, la influencia de este análisis sobre las decisiones políticas reales es discutible. Cuando los responsables de la política agrícola intervienen en los mercados es simplemente porque, en su opinión, existen unas desviaciones. Por tanto, para que la identificación de las distorsiones tenga alguna relevancia en la formulación de la política económica, deberíamos replantearnos la definición de éstas. Podemos denominar «desajustes» a este tipo específico de distorsiones. La presencia de un desajuste indica que no se ha alcanzado ciertos objetivos de la política económica como habría sido posible de acuerdo con las restricciones dadas. En algunos casos, los desajustes son la consecuencia de un apoyo desigual a los productos agrícolas. Sin embargo, no siempre se deben a una desigualdad de los índices de protección o de apoyo. Si los responsables de una política económica consideran el índice de protección o de apoyo como un instrumento para alcanzar los objetivos específicos de dicha política, pero las condiciones de mercado varían según los productos, entonces habrá que adoptar un índice de protección variable para que la política resulte igualmente eficaz para todos los productos del mercado. Por ejemplo, un determinado índice de sostenimiento de los cereales que revista la forma de protección exterior y ese mismo índice de sostenimiento de la colza en forma de ayuda a la producción pueden tener el mismo efecto sobre los productores, pero es posible que los responsables de la política económica consideren que en este caso hay un desajuste, debido a las distintas consecuencias presupuestarias. Por tanto, podría definirse una situación de desajuste como aquella en la que existen unas políticas ineficientes, debido al mantenimiento de unos índices de sostenimiento desiguales según los productos agrícolas. La ineficiencia pone de manifiesto los altos costes económicos o los desembolsos presupuestarios que supone alcanzar hasta cierto punto los objetivos de una política económica.

Las expresiones «índices de sostenimiento desiguales» e «índices de protección desiguales» no son sinónimas. Esta última sólo alude a la relación entre los precios al consumidor

o al productor y los precios del mercado internacional, omitiendo las medidas que afecten a los precios interiores. En cambio, la idea de sostenimiento se presenta como más general. Toma en consideración el efecto de las medidas políticas sobre los precios, así como de las medidas a través de las cuales se ha alcanzado una variación en los precios. Puede aparecer un desajuste por la subida de los precios de un producto a causa de ciertas medidas, o en caso de otro producto por deficiencias en los pagos. Por tanto, un análisis sobre los desajustes bien podría empezar por aquellos sectores productivos en los que los índices de protección varían entre productos muy estrechamente relacionados, si bien tendrá que atender también a la eficiencia de ciertas políticas específicas. Por desgracia, no hay —en la mayoría de los casos— un método bien definido para especificar la eficiencia de las políticas. Generalmente, los responsables de éstas y la sociedad desean alcanzar una serie de objetivos tales como la mejora de los ingresos agrarios, la estabilización de los mercados, la garantía del suministro alimentario y la disminución de las desigualdades económicas regionales o intrasectoriales. A menudo, el instrumento de una política económica dada actuará en varios sentidos, afectando a varios objetivos. Los ingresos pueden, pues, aumentar como se deseaba, pero quizá a costa de un aumento de las disparidades en el sector. Por tanto, y en última instancia, la identificación de las distorsiones sigue remitiéndose a un juicio de valor. El análisis económico sólo puede informar sobre la medida en que se han alcanzado ciertos objetivos o sobre los costes que se han creado.

III. LOS DESAJUSTES EN LA CE: DEFINICION, CAUSAS Y EFECTOS

Un producto afectado por una política económica tropezará con dificultades si al plantear esta política no se ha tenido en cuenta su vinculación con otros mercados. Los responsables de la política económica de la CE se enfrentan a

restricciones prácticamente insuperables al tratar de establecer qué productos pueden ser objeto de tal política. Las restricciones más importantes provienen de los compromisos adquiridos a nivel internacional. Cuando se creó la política agrícola común (PAC), la CE tuvo que aceptar, en las negociaciones del GATT, la importación prácticamente libre de semillas oleaginosas, proteínas y sustitutivos de cereales (productos OPS). Además, únicamente se le autorizó a establecer barreras arancelarias para productos no OPS. En aquel momento, los responsables de la política de la CE probablemente no consideraron este hecho como una restricción. Por entonces, las importaciones de algunos productos OPS eran marginales y, sobre todo, no existían excedentes de tales productos. Además las consecuencias presupuestarias no eran muy importantes. Con todo, desde el principio mismo, la PAC estableció por sistema unas barreras arancelarias muy altas para los productos que, no siendo OPS, estaban estrechamente vinculados a éstos.

Los precios de los productos OPS son de gran importancia para la agricultura europea, ya que se dan unos fuertes efectos cruzados entre la oferta y la demanda de los mismos y la oferta y la demanda de otros productos básicos para la agricultura. Las implicaciones por el lado de la oferta provienen principalmente de la intervención de los productos OPS como factores en la producción de leche, carne y huevos. La importancia de tales implicaciones ha aumentado con el tiempo. Cuando se creó la PAC, la producción de leche estaba estrechamente ligada a los recursos naturales de la tierra. No obstante, el avance eficaz de las técnicas alimentarias y las mejoras en la cría del ganado han contribuido a elevar la relación entre la producción de leche y el suelo, a nivel de explotación agrícola. Cada vez se produce más y más leche mediante la utilización de piensos comprados fuera de la explotación. Esta vinculación importante de la producción de leche a los precios de los productos OPS se da análogamente en el caso de la carne. Por otra parte, los precios de los piensos compuestos, y por ende, de los productos OPS, repercuten

también en la producción de carne de vacuno, de otras carnes y de huevos. Como en la CE también pueden fabricarse productos OPS, éstos compiten con otros productos por el suelo. La producción de cereales es probablemente la más sensible a las variaciones de precios de los productos OPS. Considerando en su totalidad los efectos de la oferta, podemos concluir que la producción de productos de la zona templada se estimulará con unos precios bajos de los productos OPS, y unos precios altos de los cereales, la leche, la carne y los huevos.

Los efectos cruzados en la demanda pueden ser incluso más importantes. Se sabe que una mezcla de soja y de tapioca puede ser un sustitutivo perfecto de la cebada y el maíz para usos alimentarios. En consecuencia, unos precios bajos de los productos OPS disminuirán la demanda interna de cereales pienso en la producción ganadera y, por tanto, contribuirán a aumentar los excedentes cada vez mayores de cereales.

Los precios bajos de los productos OPS han contribuido también a disminuir la demanda de leche y de productos lácteos. Por el lado de la demanda, los dos principales ingredientes de la leche, la grasa y las proteínas, compiten asimismo con los productos OPS. Los bajos precios de las semillas oleaginosas favorecen los precios de la margarina y reducen la demanda de mantequilla. Los bajos precios de las proteínas hacen que el uso de la leche desnatada en polvo resulte menos rentable en la composición alimentaria.

Las consecuencias para el aceite de oliva pueden ser incluso más importantes en un futuro no muy lejano. Se sabe que la Comunidad de los 12 es el principal productor mundial de aceite de oliva. En cualquier caso, al organizar este mercado, la CE tiene que tomar en cuenta la competencia que el aceite de oliva ejerce sobre la demanda tanto de los otros aceites vegetales como de las grasas y aceites animales. Una situación en que los precios del aceite de oliva sean elevados y los de las semillas oleaginosas sean bajos puede dar lugar al almacenamiento de cantidades ingentes de aceite de oliva.

Los desajustes en los índices de protección exterior han tenido una relevancia singular para la política económica. Los gastos económicos y presupuestarios han ido creciendo constantemente y a un ritmo elevado, debido, por lo menos en parte, al desarrollo de nuevos mercados mundiales al amparo de la protección concedida por la CE a los productos no OPS. Los principales ejemplos de este fenómeno son la tapioca, producto del que la CE se ha convertido en el mayor importador mundial, y las importaciones de piensos de gluten de maíz. La industria europea de piensos compuestos prefiere utilizar harina de tapioca y soja a cereales pienso y, en consecuencia, el crecimiento de la producción ganadera europea se ha conseguido sin apenas incremento en el uso de estos últimos.

Al modificar ciertas políticas concretas periódicamente, la CE no ha hecho más que empeorar el problema. El cambio más importante se produjo cuando se creó una política europea específica en materia de proteínas. Dada la vinculación de la reglamentación exterior al GATT, dicha política, adoptada en 1973 como respuesta a la mencionada «crisis de las proteínas», se apoya en medidas interiores de protección de los fabricantes europeos de productos ricos en proteínas. Así pues, el principal instrumento de política económica que actúa en el mercado europeo de las proteínas es el de las subvenciones a la producción. Estas subvenciones están concebidas principalmente para compensar la diferencia existente entre el precio oficial establecido y el precio del mercado mundial. De ahí que los gastos de la CE derivados de la ayuda a estos mercados sean elevadísimos, los más elevados de toda la producción europea. Se pone así de manifiesto el dilema que plantea el mercado de las proteínas: aunque las medidas citadas se adoptaron para reducir la dependencia europea de las importaciones de proteínas, el gasto que suponen tiene que ser muy elevado para que resulten eficaces. Hasta principios de los ochenta, el crecimiento del gasto se debía principalmente a la gran diferencia existente entre los precios interiores establecidos y el

precio de mercado internacional, y no a los incrementos de la producción. Recientemente, unos incrementos significativos de la producción también han puesto su granito de arena.

Los efectos de los desajustes se ponen de manifiesto en las medidas gubernamentales ineficientes, sobre todo en el uso ineficiente del gasto público. Un criterio que se utiliza a menudo para medir la eficiencia del gasto público es el de la eficiencia en términos de renta o, dicho de otra forma, la relación entre la renta agraria y el gasto público. A primera vista, no hay inconveniente en aplicar tal criterio, ya que los gobiernos afirman que el objetivo primero de la política agrícola es salvaguardar los ingresos agrícolas. Además, parece más adecuado examinar la relación entre la consecución de este objetivo y el gasto público. No obstante, varias razones aconsejan no utilizar éste como criterio único para valorar la política agrícola.

En primer lugar, los agricultores obtienen siempre unos ingresos, incluso independientemente de la política gubernamental. De este modo, la relación entre renta agraria y gasto público no hace sino sobrevalorar el incremento de la renta generado por el gasto. Aunque este criterio se utiliza por razones prácticas, siempre da un volumen mayor de renta agrícola que de gasto público en el sector agrario. Y cuando esto no sucede, podemos considerar la política gubernamental como ineficiente en términos de renta.

Además, la política agrícola tiene también otras metas, cuya realización no supone necesariamente un avance en la consecución del objetivo de la renta. Con todo, dado el tipo de políticas agrícolas que se han aplicado hasta ahora, es más probable que cualquier efecto adicional sea negativo. Unos precios de subvención excesivamente altos no implican solamente un incremento de la producción, y, por tanto, un desembolso adicional del gasto público, sino que también pueden tener efectos negativos a través de su repercusión en el medio ambiente y, sobre todo, a través de los conflictos

suplementarios con los países con los que se mantienen relaciones comerciales.

Finalmente, el gasto público es, en general, un indicador bastante inadecuado del coste económico de una política gubernamental. Un criterio de mayor peso es el cambio en el bienestar social resultante de una política (1). Habrá que examinar, pues, el coste de oportunidad que ésta supone para los demás sectores. Este coste puede ser considerablemente mayor que el gasto público financiado por los ingresos fiscales procedentes básicamente de las rentas de contribuyentes no pertenecientes al sector agrícola. Este hecho es de una especial relevancia en la CE, donde los consumidores tienen que soportar mayores gastos en productos alimentarios como consecuencia de las medidas de sostenimiento de los precios agrícolas.

A pesar de todas las reservas que plantea como indicador único, el criterio de eficiencia del gasto público en términos de renta proporciona datos de un gran valor. Cuando el gasto agrícola crece en el tiempo más rápidamente que las rentas y el coste de la política agrícola es mayor que los ingresos agrícolas, hay que afirmar la existencia de graves desajustes en tal política agrícola. Más adelante examinaremos la evolución de este criterio en la República Federal de Alemania. Nos referiremos asimismo a indicadores alternativos de la eficiencia en términos de renta. Basándonos en los resultados, analizaremos las consecuencias para una futura política agrícola de la CE.

Por desgracia, es imposible obtener datos estadísticos satisfactorios sobre los ingresos de los agricultores procedentes de las actividades agrícolas y de las actividades no agrícolas.

(1) Para una sinopsis de mayor alcance sobre los métodos de valoración de las políticas orientadas hacia el bienestar, véase R. Just, D. L. Hueth y A. Schmitz: *Applied Welfare Economics and Public Policy*. Englewood Cliff, 1982.

Valoraciones de este tipo se han aplicado a menudo al sector agrícola; véase, por ejemplo, «Agricultural Policies in Developed Countries: A Review», de T. Josling, en *Journal of Agricultural Economics*, vol. 25 (1974), núm. 1, págs. 219-260.

Ni siquiera de las primeras. Utilizaremos, pues, por fuerza, el producto neto del sector agrario para describir los ingresos del sector tomados en conjunto. Aunque lo hagamos, es evidente que los ingresos de los agricultores no son iguales al producto neto del sector, que es el fruto de todos y cada uno de los factores productivos que intervienen en la agricultura. Una parte de este producto debe ser reembolsado en forma de arrendamientos o de intereses sobre el capital externo prestado por los sectores no agrícolas. De ahí se deduce que los ingresos de los agricultores resultantes de las actividades agrícolas son menores que el producto neto y que han crecido menos en el tiempo, ya que los arrendamientos y el coste del capital prestado han aumentado en mayor proporción. Otro índice de la renta utilizado a menudo es el beneficio medio por miembro de cada unidad familiar en activo, obtenido a partir de una encuesta por muestreo efectuada entre unidades agrícolas destinadas a cultivos comerciales y explotadas en régimen de plena dedicación. Como es de suponer, este ingreso es mayor que el producto neto por trabajador, ya que no se han tenido en cuenta las unidades agrícolas destinadas a cultivos comerciales y explotadas en régimen de plena dedicación. Como es de suponer, este ingreso es mayor que el producto neto por trabajador, ya que no se han tenido en cuenta las unidades agrícolas destinadas a cultivos comerciales y no explotadas en régimen de dedicación plena (2). La variable renta de beneficios por miembro de cada unidad familiar en activo es un buen método comparativo válido, ya que es el argumento clave de las organizaciones agrarias en el debate de la política agrícola.

Tampoco se han podido conseguir datos estadísticos globales sobre el gasto correspondiente al sector agrícola en la República Federal de Alemania. Las cifras aquí utilizadas se refieren solamente al gasto alemán en la política agrícola en la

(2) La encuesta por muestreo realizada en 1984-85 comprendía 9.516 unidades agrícolas explotadas en régimen de dedicación plena y 686 explotadas no profesionalmente; Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF), *Agrarbericht 1986*, Bonn, 1986, p. 186.

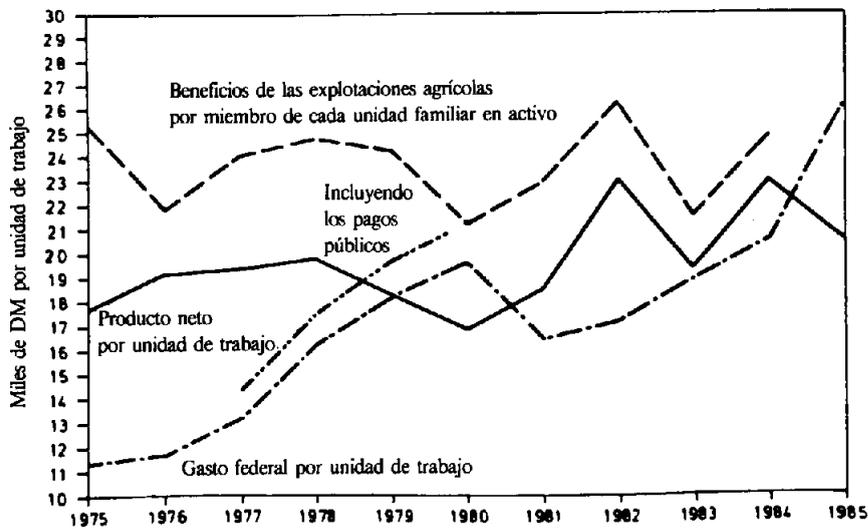


Figura 1.—Gasto y producto neto por unidad de trabajo (en la RFA en el período 1975-85).

CE y a los desembolsos alemanes correspondientes al sector agrícola nacional. No incluyen los pagos efectuados por cada Land, que subieron vertiginosamente en 1984, después de la introducción de las cuotas para la producción de leche, ni el coste de la burocracia necesaria para mantener la gestión y las estructuras del mercado.

La figura 1 indica que los gastos federales por trabajador agrícola de dedicación plena han aumentado con rapidez desde 1977. En 1980, por primera vez, el gasto público superó al producto neto en este sector. Después, sólo en el año 1982 el producto neto sobrepasó al gasto público de forma significativa. A partir de 1985, el gasto continuó probablemente elevándose con rapidez, mientras que el producto neto tendía a estancarse. A escala nacional han surgido miles de obligaciones de pago adicionales, tales como los programas de ayuda a las tierras abandonadas, los programas de extensificación y la designación de nuevas zonas como zonas desfavorecidas; también las pérdidas de ingresos públicos se han convertido en un fenómeno cada vez más común. En

particular, el mayor desembolso público prometido a los agricultores en 1984 para compensarlos por las medidas adoptadas a nivel comunitario supone unos compromisos de pago a largo plazo. Por ejemplo, las cifras del Ministerio de Agricultura de la RFA revelan que el cambio en el régimen del IVA en beneficio de los agricultores habrá supuesto en 1991, cuando caduque esta medida, un gasto total de 18.000 millones de DM en concepto de pérdidas de ingresos. El coste hasta 1987 se ha estimado en 2.800 millones de DM.

Al interpretar la evolución de las variables descritas en la figura 1 se advierte que los ingresos agrícolas son menores que el producto neto del sector agrícola, y que el gasto agrícola, tomado como un todo, es mayor de lo que parece. Además, y como consecuencia de la política de sostenimiento de precios, el producto neto de este sector es mayor de lo que sería sin intervención estatal. Una parte del incremento del producto neto no está financiada por el gasto público, sino por los consumidores, que pagan precios mayores por los productos que compran. Por tanto, paralelamente a las transferencias públicas, existen transferencias de la renta de los consumidores, aunque el cálculo anterior no las ponga de manifiesto.

Evidentemente, la figura 1 muestra la situación media de la agricultura en Alemania; no corresponde uniformemente a todos los agricultores, que se benefician del gasto público en diferentes escalas en función de la clase de producto al que se dedican.

Los razonamientos efectuados hasta aquí reflejan el coeficiente medio entre la renta y el gasto del sector en su conjunto. El coeficiente de las variaciones marginales de la renta y de las variaciones marginales del gasto que resultan de las medidas de una determinada política es de interés capital desde el punto de vista de la política económica. Y lo es especialmente en el caso de la eficiencia marginal en términos de renta de los incrementos en los precios de algunos productos.

CUADRO 1

Efectos de un incremento de los precios en un 1 %
sobre el gasto de la CE y sobre la renta agrícola

	Trigo	Cebada	Maíz	Semillas oleaginosas (colza)	Leche
Crecimiento del gasto en millones de DM	281	149	56 (pérdidas de ingresos)	76	255
Crecimiento de la renta en millones de DM	259	149	88	39	767
Crecimiento de la renta por hectárea en DM	22	17	29	31	32 (por cosecha)
Cociente de la eficiencia en términos de renta = $\frac{\text{crecim. de la renta}}{\text{crecim. del gasto}}$	0,92	1,01	1,57	0,51	3,01

Notas sobre el cálculo de estos datos:

En general: Se ha utilizado una elasticidad de la demanda de $-0,2$ y una elasticidad de la oferta de 1 para el mercado interior y para terceros países. Se ha supuesto que no ha habido ninguna expansión de las superficies cultivadas. Se ha utilizado como medida de la renta los ingresos de los productores.

a) El trigo, la cebada y el maíz se acogen a subvenciones a la exportación; la producción de maíz de la CE no puede todavía satisfacer la demanda, por lo que se ha computado la pérdida de ingresos comunitarios como gasto. Los precios proceden del cuadro 1, mientras que los volúmenes proceden de la Comisión de las Comunidades Europeas: *Situación agrícola en la Comunidad*, informe de 1985, Luxemburgo 1986; las cifras sobre el comercio mundial proceden del Departamento de Agricultura de Estados Unidos: *Background for 1985 Farm Legislation*, núm. 467 (trigo), 477 (cebada) y 471 (maíz).

b) Semillas oleaginosas: los precios de la colza, cuyo pago es deficitario, proceden de la Comisión de las Comunidades Europeas, op. cit., y los precios del mercado mundial del cuadro 1; los volúmenes proceden de la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas: *Grop Production*, núm. 4, 1985.

c) Leche: se ha supuesto el cumplimiento de la cuota de la CE de 102,8 millones de toneladas. Las cifras proceden de M. Keller: «Aktion Kälberbutter. Ein neuer Versuch zum Übersch abba», en *Agra-Europe*, vol. 41, núm. 48, 1-12-1986, Dokumentation, pág. 2; en lo que respecta al mercado mundial, las cifras proceden del Bureau of Agricultural Economics (BAE): *Agriculture policy in the European Community, their origin, nature and effect on production and trade, policy monograph*, núm. 2, Canberra, 1985, p. 230. Como precio de la leche en el mercado mundial se ha tomado el de la leche australiana, esto es, 18,7 centavos australianos, según BAE: *Quarterly Review of Agricultural Economics*, vol. 8, núm. 1, febrero 1986, pág. 102. El método matemático empleado es el descrito en la obra de C. H. Hanf y U. Koester, «Milchpressenkung und Einkommensübertragung. Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten», *Landwirtschaft-Angewandte Wissenschaften*, núm. 236, Münster-Hiltrup, 1980, p. 172. Estará sujeto a variaciones en el caso en que la cuota de la CE se modifique.

El cuadro 1 describe el efecto del incremento en los precios de algunos productos agrícolas desde el punto de vista de la eficiencia en términos de renta. Puede observarse que esta eficiencia es, en general, relativamente baja. El fenómeno es aún más relevante en el caso de la leche, pero menos grave en el caso de las semillas oleaginosas y de las proteínas. Tales resultados no deben sorprender: los incrementos de los precios en el mercado lácteo son relativamente eficientes en términos de renta, ya que las cuotas establecidas impiden cualquier incremento de la producción. Por el contrario, los incrementos de los precios de las semillas oleaginosas son relativamente ineficientes, ya que no existe ninguna protección arancelaria y estos incrementos deben financiarse completamente con los recursos presupuestarios, al no existir, como en el caso de la leche, una compra privada de los productos agrícolas a precios más altos. En el caso del trigo, y como los excedentes suplementarios de la CE de este cereal hacen disminuir los precios en el mercado mundial, el gasto presupuestario crece más rápido que los ingresos agrícolas.

Del cuadro 1 podemos deducir que la actual ineficiencia en términos de renta del gasto público en la agricultura, dentro de la CE, no se debe solamente a la política de sostenimiento de los precios: la plétora de medidas especiales introducidas para la gestión de los mercados agrícolas de los diferentes países ha contribuido todavía en mayor medida a semejante grado de ineficiencia.

IV. LAS DISTORSIONES DE PRECIOS: EL PUNTO DE VISTA DE LOS ESTADOS MIEMBROS

La pertenencia a la CE no implica de modo alguno que todos los Estados miembros coincidan en maximizar una función objetivo común. Muy al contrario, estos Estados persiguen sus objetivos particulares y tratan de alcanzarlos a través del proceso de negociación común y de acciones

unilaterales. La importancia de este problema se ha reforzado probablemente aún más con la reciente ampliación de la CE. En una primera etapa vamos a suponer que los responsables de la política económica intentan maximizar el bienestar económico de sus países respectivos. La cuestión crucial es que, incluso en un modelo simple de un solo mercado, el precio sombra para cada país no coincide con el valor marginal del comercio exterior de la CE. Por tanto, la diferencia entre el nivel de precios de la CE y el precio del mercado mundial no es indicativa de una distorsión de precios. Así identificamos los factores determinantes de las distorsiones desde el punto de vista de los Estados miembros de la CE, tomados individualmente.

La consecuencia general para la política económica de una estructura de distintos precios sombra en cada país es la existencia de un amplio espectro de intereses nacionales. Como se demuestra cada año en las negociaciones sobre precios comunitarios, esto dificulta enormemente la viabilidad de una política de precios comunes. Este hecho comporta dos importantes inconvenientes desde la perspectiva de una función objetivo estrictamente económica. En primer lugar, puede demostrarse que, con toda probabilidad, el incremento medio anual de los precios en la CE será mayor que en una situación de intereses nacionales homogéneos, debido a las soluciones de compromiso, y en particular, a la existencia de posibilidades de externalización. En segundo lugar, los intereses nacionales, inciertos y cambiantes, dificultan la continuidad de una política a largo plazo. Por tanto, el desarrollo estable a largo plazo de los precios individuales y, en particular, de las relaciones de precios son dos objetivos de difícil consecución. Se imponen, pues, soluciones radicales (por ejemplo, las cuotas a la producción de leche), que implican costes de adaptación.

La diversidad de intereses nacionales puede implicar consecuencias sin duda más importantes en lo que se refiere a la PAC, desde la perspectiva de una función objetivo más

abiertamente política (que por cierto, puede crear por sí misma aún más variedad). Como la PAC provoca disputas constantes y agota una gran parte de la buena voluntad europea, actúa cada vez más como freno en el proceso de integración europea (Koester, 1984). Además los gobiernos nacionales se sienten tentados de boicotear y saltarse las normas comunes y, por tanto, de debilitar la PAC. El sistema de montantes compensatorios monetarios (MCM) constituye un importante ejemplo de lo indicado. Con el fin de analizar estas características más seriamente, calcularemos los precios óptimos europeos desde el punto de vista de los diferentes Estados miembros, destacando la importancia de las políticas nacionales. Finalmente, debatiremos si la evaluación de los desajustes varía según el Estado miembro de que se trate.

El bienestar de un país puede verse doblemente afectado por su pertenencia a la CE, o más concretamente por la PAC (Koester, 1977). En primer lugar, y debido a una prioridad de la Comunidad, los precios de importación y de exportación son comunes; en comparación con el caso de un solo país, esta situación genera una transferencia comercial. Cuanto mayor sea la diferencia de precios entre la CE y el mercado mundial, mayor será el importe, en términos absolutos, de las transferencias comerciales positivas o negativas por los países importadores o exportadores, respectivamente. En segundo lugar, y debido al principio de solidaridad financiera, existen transferencias financieras entre los Estados miembros. Estas dependen en gran medida de la situación interior de cada país respecto a la oferta y a la demanda, del gasto presupuestario de la CE, del PNB respectivo de cada Estado miembro y —como en el caso de Gran Bretaña— de los posibles acuerdos financieros especiales adoptados entre los estados miembros para alimentar el presupuesto común.

Para analizar empíricamente la interacción de estos factores, usaremos un modelo estático comparativo de un solo bien para una unión aduanera como la descrita por Kirschke (1983), que ha profundizado en el estudio de políticas de

precios que maximizan el bienestar. Conviene destacar que en la solución óptima los precios nacionales pueden diferir de los comunitarios. No obstante, está más en la línea de los principios tradicionales de la PAC el permitir solamente óptimos de segundo orden (*second best*), es decir, soluciones en las que el precio común sea la única variable de la política y en las que además sea igual a los precios nacionales. Basaremos nuestro análisis teórico en este supuesto y a continuación comentaremos algunas desviaciones importantes que de hecho se producen, como por ejemplo las diferencias entre los precios nacionales debidas a los MCM.

Para cualquier estado miembro de la CE, la presencia de un mercado único tendría, en términos de bienestar, el efecto descrito en la siguiente expresión:

$$1) \quad W = W(p) = C - Q^D(p) + Q^S(p) - K \\ - b[q_c^d(p) - q_c^s(p)] \times [p - p_w]$$

donde W es el bienestar; p es el precio común de la CE; p_w es el precio del mercado mundial; q^D es el volumen nacional de demanda; q^S es el volumen nacional de oferta; $Q^D(p)$ es la integral de $q^D(p)$; $Q^S(p)$ es la integral de $q^S(p)$; C y K son constantes de integración; b representa la aportación del país al presupuesto comunitario, y el índice c señala la oferta y la demanda de la CE respectivamente.

Esta función de bienestar difiere de la correspondiente a un país no perteneciente a la CE por el componente de transferencia descrito anteriormente, que se formula de la siguiente forma (Kirschke, 1983, pág. 792):

$$2) \quad [q^s - q^D] [p - p_w] - b [q_c^s - q_c^D] [p - p_w]$$

Obsérvese que este componente de transferencias se ha computado suponiendo que el país no es miembro de la CE pero lleva a cabo la misma política de precios. Así pues, sería incorrecto computar las transferencias en el caso, por ejemplo,

de querer determinar las repercusiones en términos de bienestar de la incorporación a la CE de España y de Portugal (Christou y Sarris, 1980). Desde el punto de vista nacional de estos países, como nuevos miembros de la CE, las transferencias desempeñan un papel crucial en la determinación del precio común óptimo.

Además, para los «antiguos» miembros de la CE, la variación en sus transferencias refleja un cambio en su bienestar respecto a esos mercados provocados por la incorporación de los nuevos países. Una comparación basada en datos del período 1976-78 de las transferencias nacionales entre la CE de los 9 y la CE de los 12 indica que la ampliación habría supuesto en ese momento una transferencia de 180 millones de ECUS de los antiguos a los nuevos Estados miembros (Kirschke, 1980, pág. 427). Aquí resulta de interés destacar que las transferencias difieren ampliamente según cada mercado. Los antiguos miembros habrían recibido transferencias de carne, leche, trigo y azúcar, pero habrían sufrido mayores pérdidas en productos mediterráneos como el aceite de oliva, el vino, los tomates, los cítricos, etc. Sin embargo, no hay ningún mercado en el que la incorporación de nuevos miembros haya supuesto para los antiguos países variaciones en el sentido de las transferencias nacionales, a pesar de los cambios que han experimentado éstas (Kirschke, 1980, pág. 428).

En adelante utilizaremos este concepto para identificar las distorsiones de precios de la PAC desde la perspectiva de cada Estado miembro considerado individualmente. Ya hemos indicado que una situación en la que no hay distorsiones de precios conduce a la posición de máximo bienestar. En el caso de un solo país, esto ocurre cuando los precios interiores son iguales a los precios del mercado mundial que pueden desempeñar el papel de precios sombra. Sin embargo, en una unión aduanera, el precio sombra sólo está influido por el precio de mercado mundial indirectamente, a través de las transferencias financieras, tal y como indicaba el último

término de la ecuación 1). Para identificar el precio común óptimo desde una perspectiva individualizada de los distintos países, tenemos que hallar la diferencial de 1) respecto de p (Kirschke, 1983, pág. 793):

$$3) \quad p_c = p_w \left[1 + \frac{1}{\epsilon_c} \right] \frac{1}{1 + \frac{1}{\epsilon_c} \left[1 - \frac{q^s - q^D}{b(q_c^s - q_c^D)} \right]}$$

En esta expresión, ϵ_c es la elasticidad del excedente comunitario con respecto al nivel de precios de la CE, y depende a su vez tanto de la elasticidad de la oferta y la demanda de la CE como del grado de autosuficiencia económica (3).

El numerador representa el valor marginal del comercio exterior; el denominador puede interpretarse como el valor marginal interior para cada Estado miembro, corregido por las transacciones financieras (Kirschke, 1983, pág. 793). En general, el precio sombra nacional será mayor que el valor marginal del comercio exterior de la CE cuando la situación de las transferencias nacionales se pueda mejorar gracias a unos precios comunitarios más altos y viceversa. Por tanto, una distorsión de precios dada a nivel supranacional en la CE puede dar lugar, en cada país, a distorsiones mayores o menores.

Anteriormente quedó demostrado que el signo del efecto total de las transferencias no se puede deducir exclusivamente ni del nivel europeo de excedente ni del nivel de excedente de cada país, sino que depende de las relaciones empíricas. De acuerdo con la ecuación (3), el precio óptimo comunitario desde el punto de vista de un país estará por debajo (por

(3) La expresión que define la elasticidad del exceso de oferta es la siguiente:

$$\epsilon = \frac{\epsilon^s \cdot S - \epsilon^D}{S - 1}$$

donde S indica el grado de autosuficiencia económica.

encima) del valor marginal del comercio exterior de la CE siempre que la parte de exceso de oferta correspondiente a este país en el total de la CE sea mayor (menor) que su aportación al presupuesto comunitario (Koester, 1977).

En el cuadro 2 hemos calculado los precios óptimos para varios productos desde el punto de vista de beneficio de los diferentes Estados miembros. Lo primero que llama la atención es que los precios óptimos comunitarios difieren mucho según el país de que se trate. Estas diferencias son a considerar, especialmente en el caso en que la desviación de precios respecto del nivel de precios mundial transcurra en direcciones distintas a las de los otros casos en los que, al

CUADRO 2

Precios agrícolas comunes que maximizan el bienestar para unos países dados de la CE
(Porcentaje de los precios mundiales, 1984-85₁ (1976-78₂))

	Alemania	Francia	Italia	Reino Unido	Irlanda	Resto de la CE	España	Portugal
Trigo	72,1 (95,1)	+3 (+3)	55,1 (64,0)	99,9 (58,1)	54,2 (48,2)	70,8 (90,8)	69,1	45,4
Cebada	79,3 (82,0)	164,6 (175,8)	67,3 (70,1)	137,4 (107,6)	496,5 (367,6)	82,2 (135,2)	109,5	71,8
Mantequilla	83,3 (109,5)	106,8 (95,0)	62,5 (71,0)	61,2 (43,5)	+3 (+3)	+3 (+3)	72,0	65,0
Aceite de oliva ...	30,4 (156,8)	28,6 (131,7)	135,3 (42,6)	29,8 (155,4)	26,1 (160,7)	71,8 (155,2)	316,0	45,4
Vino	86,6 (92,6)	105,9 (97,7)	185,1 (+3)	86,2 (91,2)	94,0 (93,3)	81,4 (85,5)	160,4	34,5
Carne de vacuno ..	103,4 (101,9)	114,6 (102,1)	60,6 (70,2)	82,4 (76,2)	+3 (+3)	153,5 (132,8)	92,2	78,2

Notas: Hemos supuesto una misma elasticidad de la oferta de -5 y una misma elasticidad de la demanda de -4 para todos los productos y todos los países. Para el resto de las variables se ha tomado el valor medio de los periodos 1976-78 y 1984-85.

¹ Cálculos propios a partir de datos de la Comisión de las Comunidades Europeas, *Situación de la agricultura en la Comunidad*, informe 1986, Bruselas 1986.

² KKirschke (1983), pág. 794.

³ Para los valores variables escogidos, no existe ningún óptimo por encima del 500 por ciento de la relación de precios mundiales y de la CEE. Por tanto, el bienestar con respecto a este producto resulta de una función creciente de los precios.

menos, siguen el mismo sentido que los intereses nacionales de los países en cuestión. El resto de las diferencias debe interpretarse con cautela, teniendo en cuenta los problemas que plantean los datos y los puntos débiles que ofrece el cálculo de estático comparativo. Es evidente, no obstante, que existe una gran variedad de intereses nacionales en lo que respecta al sentido y a la magnitud de las variaciones de los precios comunitarios. No parece, pues, posible establecer una serie de variaciones de los precios comunes sin desembocar en unos «costes exteriores esperados» para los Estados con los que se mantienen relaciones comerciales (Koester, 1977, página 340).

Por ejemplo, en el caso del trigo, Francia posee un argumento muy sólido a favor de unos precios comunitarios más altos: sus amplios excedentes. Por el contrario, el bienestar portugués depende en gran parte de la adopción de unos precios más bajos, ya que el nivel de autosuficiencia de Portugal es relativamente bajo. No obstante, tales evaluaciones deben manejarse con cautela. En el caso de Francia, a nadie se le oculta que actualmente el Gobierno no defiende unos precios comunitarios más altos, con el fin de no agudizar los conflictos que genera el comercio internacional y de mantener la competitividad a largo plazo del sector cerealista francés. En el caso de Portugal, podría ocurrir que la pertenencia a la CE creara unos incentivos que aumentarían en poco tiempo la productividad y, por tanto, el nivel de autosuficiencia del país. Esto incrementaría a su vez el precio óptimo calculado a partir de la ecuación 3) sobre la base de los valores esperados. Este mismo razonamiento se puede aplicar a los demás productos del cuadro 2 para Portugal. Otro ejemplo análogo lo constituye el caso del aceite de oliva en Italia. Como se muestra en el cuadro 2 entre paréntesis, su precio óptimo en el período 1976-78 estaba bastante por debajo del precio del mercado mundial, debido a una situación de déficit. Entretanto la situación ha cambiado, habiéndose obtenido excedentes, y esto ha supuesto que el precio óptimo se sitúe por encima del precio del mercado mundial.

El cuadro 2 nos ayuda también a entender una segunda razón por la que se hace muy difícil enfrentarse a las distorsiones de precios. Los intereses nacionales no solamente son dispares, sino que están también sujetos a variaciones que dependen de la interrelación de las variaciones de los excedentes nacionales y de los excedentes conjuntos de la CE. Por tanto, la variación no es uniforme ni siquiera en el caso de un solo país. Por ejemplo, en Alemania, el coeficiente entre el precio óptimo comunitario y el precio mundial ha disminuido entre los períodos 1976-78 y 1984-85 para todos los productos considerados en el cuadro 2, salvo la carne de vacuno. Paralelamente, en Francia este coeficiente ha disminuido para el aceite de oliva y para la cebada, pero ha aumentado para la carne de vacuno, la mantequilla y el vino.

Desde la perspectiva de los nuevos Estados miembros, el cambio de los intereses nacionales del resto de los Estados miembros reviste un carácter más homogéneo y presenta unas consecuencias mucho más graves en el caso del aceite de oliva. Antes de la ampliación, todos los países, salvo Italia, estaban interesados en que los precios del aceite de oliva estuviesen por debajo del nivel de precios mundial. Una vez ampliada la CE, el precio que maximiza el bienestar de la mayoría de los Estados miembros, salvo Italia —de nuevo—, no puede superar en más de un 30% el precio actual del mercado mundial. Por otra parte, España estaría interesada en un precio del aceite de oliva tres veces mayor que el precio del mercado mundial. Si además tenemos en cuenta las considerables reservas productivas de los países de la península ibérica, el precio óptimo bien podría situarse por encima del precio actual de la CE.

Hasta ahora sólo hemos considerado los óptimos de segundo orden (*second best*) desde el punto de vista nacional. Ahora bien, en la solución óptima cada país puede aplicar su propia política de precios. Si ampliamos la perspectiva anterior del bienestar simple, podemos concluir que, en general, el desequilibrio entre los precios nacionales y los

precios comunes incrementa el nivel de bienestar nacional de los diferentes países (Kirschke, 1983, pág. 792). La explicación teórica es que esto elimina una restricción al establecer los instrumentos disponibles de la política económica. La repercusión real se evidencia en la manifestación de un segundo tipo de posibilidades de externalización (Koester, 1977, pág. 344). Si un Estado miembro aumenta sus precios interiores o estimula la producción por cualquier otro medio, los costes que se generan en términos de menores importaciones comunitarias o mayores exportaciones comunitarias serán costes compartidos con el resto de sus socios (Koester, 1977). Esta posibilidad de externalización de los costes nacionales por medio de las políticas nacionales de precios hace que probablemente los precios nacionales sean más altos que en una situación de no pertenencia a la CE (Kirschke, 1981, página 202). No obstante, el nivel de precios común alzado en unas negociaciones puede ser mayor que en el caso restringido que se ha comentado. Además, desde el punto de vista del bienestar común de la CE, se puede criticar que los medios de estímulo a la producción sean más eficaces cuanto más elevado sea el índice de protección comunitario de cada país.

La importancia de las ayudas nacionales a la agricultura debe evaluarse teniendo en cuenta que el total de los gastos nacionales es casi tan elevado como el gasto del presupuesto común (*Agra Europe*, edición alemana, núm. 7, 1986, pág. 10). Este punto es especialmente importante para España y para Portugal a raíz de la reciente reforma del sistema de MCM que ha sometido el tipo de cambio del ECU a la moneda más fuerte y que, en consecuencia, permite al resto de los países incrementar el tipo de cambio de sus monedas respectivas. Sin entrar en detalles, es posible que el incentivo para actuar correctamente sea mayor cuanto menor sea la aportación de cada país al presupuesto comunitario. Debido a la debilidad de sus monedas nacionales, habrá que esperar que, en adelante, los niveles de precios interiores de España y de Portugal crezcan más rápidamente que en el resto de los Estados miembros.

De lo comentado hasta ahora podemos deducir dos importantes conclusiones. Los principios de la PAC han hecho que algunos Estados miembros se hayan beneficiado, incluso en términos de bienestar puro, de las distorsiones de precios que se han producido en el conjunto de la CE. Esto aclara una de las dificultades fundamentales que se presentan a la hora de hacer frente a las distorsiones de precios en la CE, punto que será tratado más adelante. En segundo lugar, los intereses nacionales no varían solamente entre los países, sino también según los productos y cambian en el curso del tiempo. Todo esto no supone sino dificultades añadidas al proceso de reajuste de precios en el marco de la PAC.

En la conclusión de este estudio, consideraremos si es necesario o no reajustar los precios comunitarios en el sentido de aproximarlos al nivel de precios mundial para disminuir los desajustes producidos por la PAC. Las consecuencias que cabe deducir de la discusión sobre las posibilidades de llevar a cabo una reforma tal de la política económica son ambiguas. Desde el punto de vista pesimista se insistirá en las divergencias que subsisten en los intereses nacionales respecto a los diferentes productos en particular, cuando el coeficiente que aparece en el cuadro 2 se sitúa por encima de la unidad. No obstante, conviene señalar que los niveles de precios de la CE son, en términos globales de bienestar, excesivamente elevados para la gran mayoría de los miembros de la Comunidad y de los productos. Hemos demostrado, pues, que, en un modelo de mercados múltiples, una disminución global del 10% de los precios comunitarios implicaría un incremento del bienestar para todos los Estados miembros excepto Irlanda y Dinamarca (Harvey, 1982, pág. 178).

Indudablemente, el proceso político no depende sólo del bienestar, sino también de otros factores. No obstante, si se consideran las funciones objetivo nacionales que tienen en cuenta estos otros factores, como por ejemplo el índice de redistribución de los costes presupuestarios (ver capítulo 2), las disparidades entre los diferentes intereses nacionales puede

ser aún mayor. Hay que buscar la causa de este hecho en las diferencias de las diversas estructuras de la renta agrícola entre los Estados miembros industrializados (ver Harvey, 1982) y dentro de ellos; simplemente, en la diferencia de riqueza entre los Estados.

Dejando de lado estas diferencias, los desajustes no

CUADRO 3

Aportaciones de los distintos Estados miembros
al gasto y a la producción del sector agrícola de la CE
a) Aportación de los Estados miembros a los gastos del FEOGA

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Alemania	13,0	16,1	18,3	25,4	22,6	21,8	18,8	16,4	19,3	18,0
Francia	24,6	25,4	21,2	15,7	21,7	24,9	27,2	23,3	22,7	19,7
Italia	20,0	16,4	12,7	18,8	15,5	16,2	18,8	20,2	17,7	21,3
Países Bajos ...	9,8	12,7	11,5	11,6	13,3	13,2	10,2	11,1	10,5	10,5
Bélgica	3,8	6,1	6,1	6,0	7,1	5,0	4,4	4,3	3,8	3,7
Luxemburgo ..	0,1	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Reino Unido ..	17,1	13,1	16,8	12,4	9,1	8,3	10,3	10,3	11,2	11,8
Irlanda	5,2	3,5	6,4	3,7	4,5	5,1	4,3	4,5	4,3	5,0
Dinamarca ...	6,5	6,5	6,8	6,1	6,0	5,4	4,6	4,4	4,2	4,7
Grecia						0,0	1,3	5,4	6,2	5,3

b) Aportación de los Estados miembros a la producción final agrícola de la CE

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Alemania	21,7	22,9	23,4	21,7	20,6	18,8	17,8	18,4	17,8	17,7
Francia	27,6	26,8	26,1	27,2	28,2	26,6	25,5	25,9	25,0	25,2
Italia	20,8	19,2	19,2	20,3	20,7	20,8	20,4	19,5	21,8	20,7
Países Bajos ...	7,8	8,3	8,6	8,7	8,4	7,9	8,3	8,3	8,5	8,6
Bélgica	4,0	4,2	4,2	4,0	3,8	3,4	3,5	3,2	3,3	3,3
Luxemburgo ..	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Reino Unido ..	11,7	11,8	11,2	11,2	11,8	12,2	13,4	13,3	12,5	12,7
Irlanda	2,0	1,9	2,3	2,5	2,4	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5
Dinamarca ...	4,3	4,7	4,9	4,4	4,1	3,7	3,9	4,0	3,9	4,2
Grecia						4,4	4,9	5,1	4,7	5,1

Fuentes: Comisión de las Comunidades Europeas *Situación agrícola en la Comunidad*. Bruselas, varios años. Comisión de las Comunidades Europeas, *Study of the Regional Impact of the Common Agricultural Policy*. Bruselas, 1981.

tendrían por qué ser distintos entre los Estados miembros, siempre que cada ECU transferido a los productores de cada país tuviese el mismo efecto presupuestario para todos los Estados miembros, supuesto que la aportación de cada Estado a la producción comunitaria sea igual a su participación en el presupuesto comunitario. Un primer indicador que describiese a grandes líneas esta relación sería el coeficiente entre la participación de los países de la CE en los gastos del FEOGA y su aportación a la producción final agrícola de la Comunidad (ver cuadro 3). En particular, Francia y el Reino Unido ostentan un coeficiente inferior a la unidad; de ahí que estos países no se muestren tan insatisfechos con la relación actual entre los costes presupuestarios y las transferencias de renta. En el caso británico, sucede lo contrario que en los años

CUADRO 4

a) Participación de los distintos productos
en el gasto presupuestario de la CE

	1971-73	1974-76	1977-79	1980-82	1983-85	1986
Cereales	33,5	14,8	14,2	16,4	12,5	15,0
Arroz	1,9	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5
Azúcar	5,9	5,7	10,8	7,8	8,9	7,8
Aceite de oliva, semi- llas oleaginosas, etc.	10,9	6,1	5,2	8,8	10,0	10,7
Productos ricos en proteínas		0,3	0,5	0,6	1,2	1,3
Plantas fibrosas, gusa- nos de seda	0,3	0,4	0,2	0,6	0,9	1,2
Frutas y hortalizas	2,4	3,4	3,1	6,8	7,7	5,4
Vino	1,6	3,0	1,0	4,0	5,5	5,5
Tabaco	4,1	6,0	3,0	3,9	4,4	4,2
Semillas	0,2	0,6	0,3	0,3	0,3	0,2
Lúpulos	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Productos lácteos	35,2	40,2	51,4	34,8	31,3	32,3
Carne de vacuno	0,7	17,2	8,3	12,1	12,9	11,9
Carne de ovino				1,5	2,3	2,3
Carne de porcino	2,8	1,5	0,8	1,2	1,0	1,1
Aves de corral y hue- vos	0,7	0,4	0,6	0,8	0,6	0,6

b) Participación de los distintos productos
en la producción final agrícola

	1971-73	1974-76	1977-79	1980-82	1983-84
Cereales	10,9	10,9	11,6	12,6	12,9
Arroz	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
Azúcar	2,1	2,5	2,6	2,7	2,3
Aceite de oliva, semi- llas oleaginosas, etc.	1,3	1,4	1,2	2,0	2,5
Plantas fibrosas, gusa- nos de seda	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4
Frutas y hortalizas	11,4	11,6	11,3	12,5	12,9
Vino	6,0	4,9	5,4	4,9	4,5
Tabaco	0,4	0,4	0,3	0,6	0,7
Semillas	0,2	0,3	0,3	0,3	
Lúpulos	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Productos lácteos	18,2	18,7	19,6	19,1	19,5
Carne de vacuno	15,6	15,5	15,7	15,1	14,4
Carne de ovino	1,3	1,2	1,4	1,8	1,7
Carne de porcino	13,0	12,9	12,6	11,8	11,1
Aves de corral y huevos	8,8	8,2	7,6	7,7	7,3

Notas: Semillas oleaginosas, etc.: semillas de colza, girasol, soja, aceite de linaza y de algodón.
Productos ricos en proteínas: guisantes, habas, habas caballares.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, *Situación agrícola en la Comunidad*. Bruselas, varios años.

setenta, como consecuencia de la batalla librada con éxito por el Reino Unido para disminuir su contribución al presupuesto.

Parece, no obstante, más adecuado asociar las aportaciones al gasto presupuestario con los productos afectados por la PAC. En general, se deduce que los productos «nórdicos», en particular los cereales y la leche, pertenecen al grupo de los más protegidos (ver cuadro 4) y se benefician de los gastos presupuestarios comunitarios más elevados (cuadro 5). El aceite de oliva es la principal excepción. Esto significa que, en general, los desajustes que afectan a los países nórdicos son considerablemente menos importantes que los que se dan en los países del sur de la CE, lo que corresponde con los efectos implícitos de las transferencias, deducidos de una función

CUADRO 5

Participación de los productos con un indicador de un alto nivel de precios o con un indicador de un bajo nivel de precios en la producción total agrícola

	(CE-6) 1970	(CE-9) 1975	(CE-10) 1980 1984	
a) Productos con un indicador de un alto nivel de precios				
Cereales y arroz				
Alemania	6,9	7,8	10,3	11,2
Francia	12,8	14,9	18,6	20,3
Italia	12,9	11,9	11,2	12,1
Países Bajos	3,4	2,2	2,0	2,9
Bélgica	4,6	4,0	5,6	6,7
Luxemburgo	5,4	4,1	5,4	6,3
Reino Unido		12,2	15,4	20,9
Irlanda		6,4	7,9	7,3
Dinamarca		13,0	14,4	17,3
Grecia			15,4	12,5
CE	10,1	10,8	12,8	14,2
Remolacha azucarera				
Alemania	2,6	3,1	2,7	3,5
Francia	2,0	2,6	2,5	2,4
Italia	1,6	2,6	2,5	1,6
Países Bajos	2,4	3,3	2,7	2,2
Bélgica	3,9	4,3	4,8	4,3
Luxemburgo	0,0			
Reino Unido		1,8	2,5	2,0
Irlanda		2,9	1,9	2,0
Dinamarca		2,6	2,2	0,8
Grecia			1,0	0,8
CE	2,2	2,7	2,7	2,3
Leche				
Alemania	23,3	22,9	23,0	25,4
Francia	17,2	16,9	16,7	17,2
Italia	10,7	10,0	10,4	11,8
Países Bajos	24,3	26,8	27,8	26,5
Bélgica	18,3	15,6	17,5	16,0
Luxemburgo	32,8	37,2	43,3	45,2
Reino Unido		22,1	22,5	19,8

	(CE-6) 1970	(CE-9) 1975	(CE-10) 1980 1984	
Irlanda		28,0	32,2	32,4
Dinamarca		25,9	25,4	22,3
Grecia			8,1	8,5
CE	17,7	18,7	19,2	18,8
Aceite de oliva				
Italia	3,5	6,4	5,8	2,8
Grecia			11,0	6,1
CE	0,9	1,3	1,4	0,9

b) Productos con un indicador de un bajo nivel de precios

	Frutas y hortalizas			
Alemania	6,3	6,0	9,4	6,1
Francia	9,2	10,5	10,4	10,2
Italia	21,5	23,8	23,7	26,5
Países Bajos	12,3	10,9	18,4	10,9
Bélgica	14,1	14,4	12,7	13,7
Luxemburgo	4,6	5,2	2,9	2,6
Reino Unido		9,4	9,3	10,7
Irlanda		3,6	3,2	2,3
Dinamarca		2,9	2,1	3,2
Grecia			27,0	30,8
CE	12,3	11,9	12,7	13,3
Patatas				
Alemania	3,3	2,0	1,8	1,8
Francia	2,0	2,2	1,9	2,0
Italia	2,1	1,9	1,9	2,2
Países Bajos	5,1	4,8	3,5	5,2
Bélgica	2,0	4,3	2,3	2,7
Luxemburgo	2,5	2,1	2,0	1,5
Reino Unido		8,4	6,5	1,5
Irlanda		2,8	1,7	2,5
Dinamarca		0,5	1,3	1,0
Grecia			2,8	2,9
CE	2,6	3,0	1,9	2,7

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, *Situación agrícola en la Comunidad*. Bruselas, varios años. Eurostat, *Economic Accounts: Agriculture, Forestry*; valores unitarios. Luxemburgo, 1977.

objetivo expresada en términos de bienestar puro. Se deduce, pues, que los efectos redistributivos de la PAC no hacen sino incrementar el desequilibrio que en conjunto existe entre los ingresos de los países del Norte y del Sur de Europa (Thoroe, 1980).

V. ¿COMO HACER FRENTE A LAS DISTORSIONES DE PRECIOS

Las distorsiones se deben —por definición— a las intervenciones gubernamentales. Por tanto, su eliminación pasa por un cambio de política económica. Este cambio debería plantearse de forma que redujese las actuales distorsiones sin crear otras. La mejor forma de tratar este problema es buscar una solución óptima (*first best*) directa, o sea, basar el cambio de política económica en la lucha contra las causas mismas de las distorsiones actuales.

Las políticas deberían plantearse de forma que nivelasen los índices de protección externa, ya que la CE achaca las distorsiones, principalmente, a la falta de homogeneidad de tales índices. Sólo se pueden conseguir unos índices de protección homogéneos para todos los productos y estables en el curso del tiempo sustituyendo los principales instrumentos actuales del comercio agrícola de la CE —es decir, las exacciones reguladoras y las restituciones a la exportación— por un sistema arancelario establecido *ad valorem* (Koester, U., 1987). Es probable que los responsables de la política económica piensen que este sistema comporta también una serie de desajustes. El gasto presupuestario podría repartirse muy desigualmente entre los productos. Otra objeción posible es que, respecto a los ingresos agrícolas, se lograría el mismo resultado con un gasto presupuestario menor, siempre que se aceptaran algunos índices de protección desiguales. Pero ni aún en este caso es posible tratar un desajuste sin unos instrumentos económicos referidos a los precios tales como las transferencias directas. Esta actuación sería muy positiva al

contribuir al objetivo de la renta de la forma más eficiente. Koester y Tangermann (1977) han estudiado las ventajas de esta modalidad de cambio de los instrumentos de la política económica.

Los compromisos adquiridos hoy en día a nivel internacional se oponen a la viabilidad de esta propuesta de cambio. La CE ha aceptado disminuir o eliminar los aranceles en la importación de algunos piensos. Para acercarse a un índice de protección más uniforme conservando el mismo nivel medio de protección actuales para las importaciones de piensos y, con ello, infringiría la normativa del GATT. A los países con los que mantiene relaciones comerciales probablemente les iría mejor si la CE disminuyera el nivel de protección para los cereales y lo incrementase para las importaciones de piensos. Mientras no se modifique el actual proceso de elaboración de la política económica de la CE, sería una locura, para Estados Unidos y para los demás países firmantes del GATT, que la CE pudiese completar su PAC. En la actualidad, una de las causas clave que obligan a la CE a ejercer la competencia desleal aumentando sus precios a través del presupuesto es la distorsión generada por los productos sustitutivos de cereales. No es del todo improbable que, de aquí a cinco años, la CE se beneficie de las negociaciones y sorprenda al mundo con un índice de protección más alto en conjunto, aunque uniforme (véase el estudio de Louis Mahés).

Desde la perspectiva de los Estados miembros de la CE, las distorsiones provienen fundamentalmente de la protección exterior y del actual sistema financiero. Disminuyendo los índices de protección e igualándolos entre los productos se conseguiría, sin duda, reducir las distorsiones. Esto contribuiría implícitamente a homogeneizar las actuales diferencias que existen en los intereses de los distintos países. Por otra parte, parece también necesario un cambio en el sistema financiero. No nos ocuparemos del modo de reformar el sistema financiero, ya que esperamos que Thoroe trate en detalle este problema en su estudio.

Bibliografía

- CHRISTOU, K. D. y A. SARRIS: «The impact on Greek agriculture from membership in the European Economic Community». *European Economic Review*, vol. 14 (1980), pp. 159-188.
- CORDEN, W. M.: *Trade policy and economic welfare*. Oxford, 1974.
- HARVEY, D.: «National interests and the CAP». *Food Policy*, vol. 7 (1982), pp. 174-190.
- JOSLING, T.: «Agricultural Policies in Developed Countries: A Review». *Journal of Agricultural Economics*, vol. 25 (1974), n.º 1, pp. 219-260.
- JUST, R.; HUETH, D. L. y A. SCHMITZ: *Applied Welfare Economics and Public Policy*. Englewood Cliff, 1982.
- KIRSCHKE, D.: *Wohlfahrtstheoretische Analyse der Agrarpreispolitik in der EG auf der Grundlage des Konzepts der Zahlungsbereitschaft*. Kiel, 1981.
- KIRSCHKE, D.: «Wohlfahrtsökonomische Konsequenzen der gemeinsamen Agrarpreispolitik in einer erweiterten EG». En: von Alvensleben, R.; U. Koester y H. Storck (ed.), *Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.*, vol. 18, Münster-Hiltrup 1981, pp. 421-443.
- KIRSCHKE, D.: «Maximizing Welfare in Customs Unions: The Case of Agricultural Price Policy within the EEC». *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 65 (1983), pp. 791-795.
- KOESTER, U.: «The redistributive effects of the common agricultural financial system». *European Review of Agricultural Economics*, vol. 4 (1977), pp. 321-345.
- KOESTER, U.: «The role of the CAP in the process of European integration». *European Review of Agricultural Economics*, vol. 11 (1984), pp. 129-140.
- KOESTER, U.: «How to Open the common agricultural market». En: Giersch, H. (ed.), *Free Trade in the World Economy. Towards an Opening of Markets*. Tübingen, 1987. En prensa.

KOESTER, U. y S. TANGERMANN: «Supplementing farm price policy by direct income payments: Cost-benefit-analysis of alternative farm policies with a special application to German agriculture». *European Review of Agricultural Economics*, vol. 4 (1977), pp. 7-31.

THOROE, C.: «Die Agrarpreispolitik der EG im Konflikt mit Finanzausgleichszielen». *Agrarwirtschaft*, vol. 29 (1980), pp. 78-87.

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto estudiar los efectos redistributivos interestatales derivados de la ampliación de la CE a los dos nuevos países España y Portugal. Este análisis de los efectos redistributivos se realiza de acuerdo a un enfoque muy útil. Dicho enfoque basado en el trabajo pionero de Kirschke de comienzos de los 80 consiste en calcular las divergencias entre el grado de protección óptimo de cada producto para cada país, desde la perspectiva de cada país por una parte; y el grado de protección real existente en la CE. Ello ofrece a los países amplias perspectivas en el campo de las estrategias de negociación en la CE. Dichas estrategias comienzan a fundamentarse cada vez más en los resultados de este tipo de análisis.

RÉSUMÉ

Le présent travail a pour objet d'étudier les effets redistributifs parmi les états de la CE, résultant de l'élargissement de celle-ci aux deux nouveaux pays, l'Espagne et le Portugal. Cette analyse des effets redistributifs a recours à une méthodologie très utile. Celle-ci, basée sur le travail pionnier de Kirschke, du début des années 80, consiste dans le calcul des divergences entre le degré de protection optimale de chaque produit pour chaque pays, selon l'optique de ceux-ci, d'une part, et le degré de protection réelle existant dans la CE. Il en résulte pour les pays de larges perspectives dans le domaine des stratégies de négociation à l'intérieur de la CE. Ces stratégies tendent à faire de plus en plus appel aux résultats de ce type d'analyse.

SUMMARY

The aim of this paper is to review the distributory impact between member States of the extension of the EC to include two new countries, Spain and Portugal. The distributory impact is reviewed using a very useful approach. The approach is based on the pioneering work carried out by Kirschke in the early 1980s, consisting of computing the divergence between the optimal degree of protection for each product in each country, from the point of view of that country on one hand, and the actual degree of protection in force in the EC, on the other. That offers member States wide prospects in the field of the strategies to be used in EC talks. Such strategies are increasingly based on the results of this type of analysis.