

# LA PAC: ASUNTO SIN CONCLUIR, PROBLEMAS SIN RESOLVER

Por  
ROSEMARY FENNELL (\*)

## I. NUEVOS OBJETIVOS

Tras la presentación del Plan MacSharry y la apertura de las negociaciones agrarias en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, se han tratado generalmente estos acontecimientos como si formarían una especie de línea divisoria en la historia de la PAC: el final de una era en la que la producción era el factor esencial. Queda por ver cómo calificará la historia este período, pero no es probable que aparezca como el inicio de algo nuevo. Se considerará más bien un paso más por una senda poco definida que nadie sabe a dónde conduce. La combinación MacSharry/GATT ha dejado sin resolver las cuestiones de base que han complicado la política agraria durante los últimos treinta años en el mundo desarrollado.

En cuanto a la línea divisoria, si es que existe, puede razonablemente fecharse algo antes. La primera manifestación sería de un cambio de las ideas acerca de la PAC fue la publicación del texto *Perspectivas de la Política Agraria Común* (Comisión 1985a), denominado «Libro Verde». En él se citaban como cuestiones a abordar las siguientes: el mantenimiento del tejido social de las regiones rurales; la conservación del medio ambiente natural; la protección de las posibilidades de empleo en la agricultura. El problema consistía en «cómo asegurar el mantenimiento de un número significativo de

---

(\*) Universidad de Oxford.  
– Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 165 (julio-septiembre 1993).

---

personas en la agricultura por medios que no originen un derroche inaceptable de recursos económicos y financieros» (ibíd., página II).

Es llamativa la escasa atención prestada por entonces o incluso posteriormente a esta redefinición de los problemas con los que se enfrentaba la PAC. La política agraria ha sido siempre una combinación de objetivos económicos, sociales y otros, aun cuando los agricultores, políticos, burócratas y economistas se hayan engañado a sí mismos y a otros tratándola como un asunto meramente económico. En las «Perspectivas», la Comisión se enfrentaba al hecho de que, cualquiera que hubiera sido el pasado, el temario había cambiado. Puede afirmarse que muchas de las dificultades que han surgido en la política agraria son fundamentalmente consecuencia de una identificación incorrecta de los problemas.

Desmitificar la producción era ofrecer margen a la aparición de otras cuestiones, no necesariamente del todo nuevas, pero que, al menos algunas, se habían descuidado. De hecho, cabe decir que durante el decenio de 1980, a pesar de los recortes a la producción y de las limitaciones al apoyo al mercado, hubo de encontrarse una nueva dimensión de la PAC, que a su vez tuvo posibilidad de madurar. Queda por ver si este proceso generativo sobrevivirá a las crisis a corto plazo de la aplicación del acuerdo GATT. Es seguro que, como resultado, se reconsidere la importancia de la manipulación de los niveles de producción y de sus costes, y se extienda la preocupación por las personas ocupadas en la agricultura y por la tierra que cultivan.

El documento «Perspectivas» no tuvo carácter aislado: fue seguido muy pronto por otro, *El futuro de la agricultura comunitaria* (Comisión 1985b), en el que se fijaban las siguientes prioridades de la política: reducir gradualmente los excedentes de producción y aliviar la carga del contribuyente; aumentar la diversidad y mejorar la calidad de la producción; abordar más eficaz y sistemáticamente los problemas de renta de las pequeñas explotaciones agrarias familiares; apoyar a la agricultura, siempre que sea necesario, en la planificación del uso del suelo, en el mantenimiento del equilibrio social y en la protección del medio ambiente y del paisaje; hacer a los agricultores más conscientes de los problemas ambientales; contribuir al desarrollo de industrias de transformación de productos agrarios

---

para así implicar a la agricultura en el cambio tecnológico. También en este caso puede apreciarse claramente la diversidad de las facetas de la política agraria y la interacción entre agricultura y otras preocupaciones rurales.

Este último tema se abordó en mayor profundidad en *El futuro del mundo rural* (Comisión 1988), un documento peculiar por cuanto trataba de destacar los problemas existentes en las zonas rurales de la Comunidad, de los que sólo algunos tenían relación directa con la agricultura o la PAC. Uno de los defectos más comunes de la política agraria es que, al ser de naturaleza sectorial, tiende a aislar la agricultura del contexto rural general en el que tiene lugar. Sin embargo, al restringirse todavía más las opciones de la agricultura convencional y llegar el empleo agrario directo a un punto en que hay que cuestionar su importancia económica, es preciso examinar de manera más directa el papel del sector agrario dentro de la economía y las sociedades rurales (1). Este debate muy rara vez se plantea, y la iniciativa de la Comisión en 1988 quedó posteriormente difuminada por las preocupaciones apremiantes derivadas de la reforma de la PAC y las negociaciones del GATT.

## II. EL PLAN MACSHARRY

El Plan MacSharry constaba de dos partes, la primera de las cuales se exponía en un documento para debate: *Desarrollo y futuro de la Política Agraria Común* (Comisión 1991a). A él siguieron algunos meses después propuestas más detalladas sobre determinados bienes, sobre el medio ambiente, sobre la repoblación forestal y sobre la jubilación (Comisión 1991b). Si bien algunas de las propuestas se han traducido en legislación, el proceso todavía no se ha completado. En el primero de los dos documentos citados (denominado «las reflexiones»), la Comisión reseñaba las tendencias princi-

---

(1) Ya en «Perspectivas» (Comisión 1985a) se presentaban estadísticos que indicaban que en un tercio de las regiones de los Estados miembros de la Comunidad, que por entonces eran diez, el empleo en la agricultura era al menos del 5 por ciento, y en otro tercio de las regiones era el 5 < 10 por ciento (estadísticas de 1983). Sólo en la quinta parte de las regiones el empleo en la agricultura superaba el 15 por ciento de la población activa.

pales de la PAC desde 1985 y las reformas ya introducidas, que estaban resultando inadecuadas para la tarea entre manos.

Una señal alentadora era el reconocimiento formal de la irrelevancia de los precios de apoyo para el nivel de renta de la gran mayoría de los agricultores. Es ciertamente extraño que, aun cuando la política agraria del mundo desarrollado se haya basado firmemente desde el decenio de 1950 en una preocupación declarada por el nivel insatisfactorio (absoluto y relativo) de las rentas agrarias, el método de sostenimiento de los precios, comúnmente adoptado, fuese por su misma naturaleza incapaz de reducir los diferenciales de renta entre los agricultores. El desfase de renta se definía tradicionalmente de manera demasiado estricta entre la actividad agraria en su conjunto y las demás ocupaciones; se había prestado muy poca atención a la repercusión del sostenimiento de los precios en la misma agricultura.

La Comisión redefinió los objetivos de la PAC: retención de un número de agricultores suficiente para preservar el medio ambiente natural, los paisajes tradicionales y una agricultura basada en las explotaciones familiares; aceptación de un cambio de la producción de alimentos a la de materias primas no destinadas a uso alimentario; reconocimiento del papel del agricultor en la gestión del medio ambiente y compensación por las prácticas de agricultura extensiva y respetuosas del medio ambiente; control de la producción en la medida necesaria para equilibrar los mercados; estrategias de desarrollo que garanticen la competitividad y la eficiencia internacionales de la agricultura comunitaria; aplicación de medidas de apoyo que reconozcan las dificultades particulares de ciertos productores y regiones en el marco de las organizaciones de mercado.

Mientras que, a primera vista, la reformulación desde 1985 de los problemas con los que se enfrentaba la PAC parece indicar algunos cambios importantes de las ideas acerca de la política agraria, hay que ser cautos al valorar la importancia de esos fenómenos. La reformulación no es más que la última adición al bagaje de la política agraria acumulado durante los últimos treinta años en la Comunidad, que a su vez lo heredó de los distintos Estados miembros. Lo que importa es si la reformulación produce resultados positivos en el sentido de una política agraria más coherente y adaptada a las necesidades de quienes trabajan en el sector agrario y del espacio rural en el que opera.

---

### III. VINOS VIEJOS EN ODRES NUEVOS

Durante la vida de la PAC no han cambiado las cuestiones fundamentales: el uso de los recursos, la redistribución de la renta y los correspondientes conflictos de política. Hay una profunda divergencia entre las ideas expresadas en los documentos para debate, esbozadas aquí, y las necesidades apremiantes de la práctica política cotidiana. El esfuerzo necesario para aprobar normas jurídicas de aplicación de los aspectos más urgentes del Plan MacSharry y para alcanzar un acuerdo en el GATT ha distraído una vez más la atención de la consideración más profunda de los recursos y las rentas. En este artículo se pretende recordar algunas de las cuestiones todavía no resueltas.

Si se analiza la agricultura comunitaria actual, es difícil afirmar con convicción que no exista un gran desequilibrio en la forma en que se combinan los factores de producción. La agricultura está probablemente supercapitalizada, y a causa del aumento de la especialización, capitalizada de una manera que ha mermando la flexibilidad productiva del agricultor. En muchas regiones la mano de obra se ha reducido a niveles tan bajos que dejan escaso margen de maniobra y que en un contexto más general permiten poner en duda la viabilidad social de la agricultura. En otras regiones, la mano de obra se halla seriamente sesgada por grupos de edad, con predominio de agricultores de edad avanzada que seguramente se hallan en una fase poco innovadora de su carrera profesional. Y además está la tierra dadas las dificultades para frenar la producción de excedentes a consecuencia de los incesantes aumentos de la productividad, por el lado de la oferta y de un mercado estático (en el mejor de los casos), es obvio que hay que cuestionarse, no solo los métodos de cultivo, sino también la dimensión (del recurso tierra) dedicado actualmente a la agricultura (2).

---

(2) En «las reflexiones» (Comisión 1991a) se afirma que en el período 1973-1988 el volumen de producción agraria aumentó en la CE el 2 por ciento anual, mientras que el consumo interior creció el 0,5 por ciento anual. En *El futuro del mundo rural* (Comisión 1988), la Comisión cita «estimaciones según las cuales al final el siglo la Comunidad tendrá un «excedente» de tierras agrícolas de entre 6 y 16 millones de hectáreas» (pág. 3).

---

#### IV. USO DE LOS RECURSOS: TIERRA

Hay tres contextos en los que la tierra cultivable ha de reconsiderarse: su uso en relación con el total del espacio rural; su utilización para el cultivo, y su uso en sentido ambiental.

En 1968, en el Plan Mansholt (Comisión 1968) se propuso retirar permanentemente de la agricultura 5 millones de hectáreas de tierra. La finalidad era reducir los excedentes de producción, crear una reserva de tierras para su uso en silvicultura (ya que la Comunidad tenía [y tiene] un importante déficit de productos forestales) y ofrecer nuevas tierras para usos recreativos. Aplicando la misma proporción a una Comunidad de 12 Estados miembros, esto significaría en la actualidad la retirada de 9 millones de hectáreas. En términos simples, sin tener para nada en cuenta la calidad de la tierra, esta superficie supera a la dedicada a usos agrícolas en Dinamarca y Grecia tomadas en conjunto o, dicho de otra manera, equivale a casi la mitad de la superficie cultivada del Reino Unido.

En los debates sobre los excedentes y las medidas para contenerlos, no parece haberse prestado una atención seria en los últimos años a la posible ejecución de la propuesta del Plan Mansholt. ¿Por qué ha sucedido así? La agricultura no tiene derecho inalienable alguno a la tierra actualmente cultivada, y sin duda nadie afirmará que haya disminuido la demanda de tierras para fines no agrícolas. Políticamente es un tema sensible, pero, en términos económicos, al optar por una política de control de los excedentes que incluya la retirada de tierras y los cultivos extensivos sobre la superficie cultivada actual no se tiene en cuenta que la contracción permanente de esa base deja un importante elemento fuera del cálculo. También ha significado una oportunidad perdida de examinar las cuestiones generales implicadas en la asignación de tierras dentro del contexto rural.

Son evidentes las dificultades prácticas derivadas: la PAC es una política sectorial clásica basada en las disposiciones del Tratado de Roma, mientras que el debate sobre el uso del espacio rural sería una empresa que exigiría la cooperación de las instituciones comunitarias con los gobiernos nacionales y locales, que a su vez también están organizados sectorialmente. Sin embargo, para cualquiera interesado en el uso de los recursos, resulta muy atractiva la idea de una

---

política de usos del espacio rural. Prescindiendo de otras consideraciones, centraría la atención en las medidas para fomentar la retirada de tierras o los cultivos extensivos.

Una de las grandes incógnitas de la política agraria es el nivel de autosuficiencia en alimentos y piensos que debe considerar óptimo la Comunidad. Todo el debate sobre los excedentes y su reducción ha tenido lugar en ausencia de cualquier consideración de la dimensión del sector agrario que desea alcanzar la Comunidad. ¿Podría ser la autosuficiencia al 100 por ciento en los principales productos al final de alguna fase transitoria? ¿Podría ser un nivel más alto o más bajo, y por qué motivo? ¿Desea la Comunidad abrir hueco a las importaciones de Europa del Este de manera más generosa que hasta ahora? ¿Y qué pasa con los países en desarrollo... cómo encajan sus intereses y necesidades en la idea de la dimensión y la configuración futura de la agricultura comunitaria? La falta de objetivos de producción hace difícil juzgar el éxito o el fracaso del paquete MacSharry/GATT, que quizá sea difícil de llevar a la práctica. Asimismo, la Comunidad no puede tomar decisiones racionales y fundadas acerca del uso del espacio rural si no se reflexiona sobre el nivel apropiado de autosuficiencia en alimentos y piensos.

Volviendo a la cuestión del uso de la tierra dentro de la agricultura, la reciente evolución de la PAC plantea tres cuestiones: ¿está la CE redefiniendo la «agricultura»?; ¿está la retirada de tierras, tal como está actualmente organizada, creando un factor nuevo y totalmente innecesario que contribuye a la inmovilidad del recurso tierra?; ¿qué hay detrás del interés cada vez mayor por los cultivos no alimentarios?

La cultura agraria actual, en la que se han buscado elevados rendimientos por todos los medios y se han aireado una vez conseguidos, se ha desarrollado durante siglos. Fue Jonathan Swift (1667-1745) el que escribió que «quienquiera que pueda hacer que dos mazorcas de maíz o dos briznas de hierba crezcan en un suelo donde antes sólo crecía una, servirá mejor al género humano y prestará un servicio más esencial a su país que toda la raza de políticos juntos»; y ni siquiera fue ésta una idea nueva en su momento.

Si se degrada la producción de alimentos como principal objetivo de la agricultura, ¿qué es lo que va a sustituirla? Si se prefiere una

---

producción menor y se someten a un examen detallado los medios para conseguirla, habrá un cambio radical de mentalidad con respecto a la agricultura. Esto no va a suceder de la noche a la mañana, ni sin una considerable oposición de muchos grupos de agricultores y de muchas regiones de la Comunidad. En términos de uso de recursos, quizá se necesite un cambio radical de mentalidad en relación con la producción y con el valor atribuido a los diferentes tipos de tierra.

La introducción de la retirada de tierras como uno de los instrumentos de control de la producción ha complicado aún más las cosas. Fue particularmente desafortunado que se autorizara la retirada rotativa, ya que ello alejó a los agricultores de la planificación a largo plazo de los usos alternativos de las tierras retiradas y alentó la esperanza de que fueran sólo temporales los frenos a la producción física. Incluso la retirada permanente de tierras tiene sus inconvenientes. En lugar de alentar a los agricultores a reflexionar sobre su uso de la tierra de forma radical, se les persuade a seguir con el cultivo de cereales, ya que las indemnizaciones por retirada de tierras dependen del mantenimiento de una superficie dedicada a su cultivo. Este requisito parece completamente innecesario. Es, sin embargo, un indicio de la resistencia de muchos a aceptar la necesidad de cambio.

De forma muy parecida, la defensa de la dedicación de tierras a cultivos no alimentarios es una medida de distracción que conviene vigilar con cuidado. La desviación de tierras del sector alimentario a las salidas industriales o biotecnológicas ha sido considerada como una solución a la producción de excedentes alimentarios por quienes creen imposible aceptar que se cultiva demasiada tierra para las necesidades actuales. Las alternativas a la producción de alimentos nunca han resultado atractivas. ¿Hay alguna prueba de que esto vaya a cambiar y de que está asegurada la viabilidad a largo plazo de esas salidas? Está, además, la importante cuestión de la repercusión ecológica del desarrollo de las opciones no alimentarias.

El auge de la protección del medio ambiente y de las organizaciones de consumidores ha comenzado, al menos en algunos Estados miembros, a hacer sentir su presión sobre los agricultores para que extremen el cuidado en las prácticas agrarias y ganaderas a fin de reducir el riesgo de residuos dañinos. ¿Se aplicarían estas restricciones a la producción de artículos no alimentarios? De hecho, esos cul-

---

tivos pueden exigir prácticas intensivas de cultivo para asegurar la viabilidad financiera mediante el aumento de los rendimientos. ¿Qué repercusión tendría esto en los intentos de reducir los residuos en el suelo y, por tanto, en definitiva en los cursos de agua?

Estas consideraciones llevan, naturalmente, a la cuestión de la ecología y su relación con la agricultura. A pesar del creciente número de referencias al medio ambiente en las declaraciones de objetivos de la política agraria, la realidad es que la promoción de prácticas agrarias respetuosas con el medio ambiente se halla todavía en mantillas en muchos Estados miembros. Aun en los que tiene una aceptación y promoción más general, son escasos los recursos de apoyo disponibles, y no hay muestras de que esta situación vaya a cambiar radicalmente en un futuro previsible. En el contexto de la actual política agraria, la protección del medio ambiente es poco más que un «lavado de cara» destinado a crear una sensación placentera en la conciencia de parte del público consumidor. Lo mismo cabe decir de las consideraciones ambientales en otras áreas del uso del espacio rural.

Si bien las actitudes y prácticas de los agricultores son importantes, y una financiación adecuada vital, existe un aspecto mucho más fundamental. Cuando la Comisión Europea declara en nuestro nombre que los agricultores son necesarios para la preservación del medio ambiente natural y el mantenimiento del paisaje tradicional, ¿qué quiere decir exactamente? Si el espacio rural se utilizara de forma científicamente satisfactoria a juicio de los ecologistas, el resultado sería probablemente muy diferente del actual. Por ejemplo, un programa de retirada de tierras basado en criterios ecológicos difícilmente se concentraría exclusivamente en la tierra cultivable. Al haberse ampliado los objetivos de política al incluir los aspectos ambientales, es lamentable que no se haya aprovechado la oportunidad para reconsiderar el uso del suelo agrícola en este contexto. Lo que parece haber sucedido es que los objetivos ambientales se han sumado a un sistema ya sobrecargado.

## V. USO DE LOS RECURSOS: TRABAJO

Indudablemente, la situación de la mano de obra agraria se ha deteriorado en los últimos años, y las perspectivas siguen siendo

---

sombrías. En los primeros días de la PAC, la emigración de la agricultura era fuerte, debido en parte a la estructura de edades del sector, con elevado número de los grupos emigrantes de primera edad, y por supuesto por la existencia de oportunidades de empleo en otros sectores. Esto hizo que los niveles de renta de la agricultura aumentaran, en parte al menos, por la reducción de la base entre la que se distribuyó el aumento. La boyante situación del empleo facilitó asimismo el crecimiento de la agricultura a tiempo parcial.

Durante muchos años, ni la estructura demográfica de la agricultura ni los niveles de actividad económica fuera de ella han sido favorables a la generación de rentas. De hecho, gran parte del descenso de la población agraria activa es hoy resultado de la muerte o la jubilación, más que de la emigración intersectorial. La Comisión Europea está insistiendo mucho en su programa de jubilación como medio para mejorar las estructuras agrarias y la viabilidad de las pequeñas explotaciones. Espera asimismo que con él cambien las actitudes tradicionales en la agricultura y que surjan nuevas oportunidades.

Sin embargo, con independencia de las condiciones concretas del programa, los resultados deseados no se producirán a no ser que los agricultores estén dispuestos a jubilarse, que haya otros en la misma localidad que están deseando ampliar su actividad, y que las explotaciones que queden vacantes sean apetecibles. Los programas anteriores de jubilación, tanto nacionales como comunitarios, han fracasado y aún no sabemos si el último programa tendrá más éxito. Existe una fuerte concentración localizada de agricultores de edad avanzada, por lo que es probable que las explotaciones agrarias disponibles quizá no se hallen óptimamente situadas desde el punto de vista de los agricultores que desean ampliar su negocio. Los agricultores de edad avanzada se acumulan en las dimensiones menores de las explotaciones agrarias y esas unidades pueden ser totalmente irrelevantes para la viabilidad a largo plazo del sector.

A los economistas les gusta decir que el cambio tiene lugar en el margen, pero éste es un elemento de información inútil si se desconoce la posición del margen o no se especifica. Los agricultores de edad avanzada que trabajan explotaciones pequeñas son posmarginales —probablemente eran el grupo marginal crítico hace diez o veinte años—.

---

Lo que la Comunidad necesita es identificar el tipo de agricultor que probablemente se convertirá en marginal en virtud de las reformas MacSharry/GATT. Centrar la atención en los de edad avanzada es una desviación. La viabilidad futura de la agricultura se halla mucho más estrechamente unida a las señales de producción que hoy reciben los agricultores comerciales, y exige además la creación de un ambiente de trabajo que estimule las energías innovadoras de los agricultores jóvenes. En este contexto apenas se oye hablar del asesoramiento y la formación en nuevas técnicas de producción, de la sensibilización medioambiental o de la gestión empresarial. Los agricultores necesitan saber qué les pide la sociedad, y si el nuevo temario exige nuevas cualificaciones, físicas o intelectuales, cómo pueden obtenerlas.

## VI. USO DE LOS RECURSOS: CAPITAL

Dadas las expectativas a largo plazo de formación de los precios en la agricultura, es posible que los agricultores se muestren comprensiblemente cautos acerca de la inversión futura, particularmente en construcciones y equipos especializados. Mientras tanto, los rivales potenciales de Europa del Este están reequipándose, libres de las restricciones a la producción impuestas en la CE. A finales del decenio de 1990 puede darse una interesantísima situación en Europa: producción estancada en Occidente y producción en auge en el Este en busca de nuevos mercados de monedas fuertes.

Hace poco más de 100 años, Europa Occidental estaba sumida en una crisis económica provocada por una crisis monetaria que dio lugar a una grave deflación. Además, la agricultura tenía sus propios problemas, debidos al aumento del abastecimiento procedente de Europa del Este y del Nuevo Mundo, que rebajó los precios del mercado. La agricultura europea occidental experimentó un profundo cambio en esa época, en gran parte doloroso. Para que los agricultores comunitarios tomen hoy decisiones de inversión sensatas, han de contar con una valoración honesta de las tendencias futuras, por ejemplo en relación con los mercados europeos orientales, con las oportunidades de exportación a otras partes del mundo o con la posi-

---

bilidad de salidas no alimentarias de los productos agrarios. Apenas hay señales de que esté sucediendo esto.

Unida a la cuestión general del uso de recursos en la agricultura, está la relativa a la redistribución de la renta, en la que existen tres aspectos de especial interés en el contexto de las circunstancias derivadas de los fenómenos MacSharry/GATT: redistribución entre los agricultores, entre las zonas rurales en general y entre ciertas regiones o países.

## VII. REDISTRIBUCION DE LA RENTA ENTRE LOS AGRICULTORES

En el decenio de 1930 se inició la preocupación por el nivel de renta de los agricultores frente a las fluctuaciones de esa misma renta. En el período siguiente a la segunda Guerra Mundial, las divergencias de renta entre el sector agrario y los demás fueron una de las cuestiones más importantes de la política agraria en todo el mundo desarrollado. El logro de una renta satisfactoria (comoquiera que se definiera) se convirtió en un importante objetivo de la política.

Para alcanzar este objetivo, los gobiernos han recurrido a los métodos más toscos imaginables, normalmente favoreciendo la concesión de subvenciones unitarias no diferenciadas basadas en niveles globales de producción. Este enfoque quizá haya ayudado a una pequeña minoría de agricultores a lograr rentas no sólo adecuadas, sino incluso confortables, pero hizo poco o nada por la gran mayoría de los agricultores cuya producción de productos subvencionados era baja y, por el motivo que fuera, no podía aumentarse significativamente.

La cuestión de las divergencias de renta dentro de la agricultura nunca ha alcanzado el nivel de atención que merecía: los dirigentes agrarios, los políticos y los ministros se han mostrado especialmente dispuestos a ignorar lo que son divergencias totalmente inaceptables desde el punto de vista de la equidad. MacSharry abordó esta cuestión en 1991 (Comisión 1991a), pero en el período posterior parece haberse esfumado la preocupación por tales divergencias. La concentración del esfuerzo en la reducción de la producción de cereales ha dado lugar a un programa orientado a mantener los niveles de

---

renta mientras se reduce el sostenimiento de los precios. Históricamente, los productores cerealistas no han sido un grupo especialmente maltratado, a pesar de lo cual se ha prestado una gran atención a su bienestar. Como sucede tantas veces, las presiones políticas y del mercado en cada momento han oscurecido la necesidad crónica de disposiciones adecuadas para los agricultores con desventaja permanente.

La Comunidad parece esperar que los permanentemente desfavorecidos puedan asimilarse a las personas de edad avanzada y que la oferta de un programa mejorado de jubilación resolverá simultáneamente dos problemas. Los agricultores pobres de edad avanzada se convertirían así en responsabilidad de alguna otra política sectorial. Este enfoque es ilusorio.

Si bien la redistribución de renta entre los agricultores era aceptable cuando se presentaba como favorecedora de un grupo con una renta inferior a la media o aduciendo la necesidad de elevar la producción alimentaria, hoy este último motivo no tiene validez, y el primero hay que matizarlo en profundidad. Si la redistribución de la renta entre los agricultores ha de mantenerse, hay que preguntarse con qué propósito, qué grupos de agricultores necesitan ayuda y si su necesidad es permanente o transitoria.

#### VIII. REDISTRIBUCION DE LA RENTA ENTRE LAS ZONAS RURALES

En el contexto rural general, la redistribución de la renta entre los agricultores tenía mucho sentido cuando era una fuente importante de empleo, directa o indirectamente. Se presumía que el sostenimiento de los precios y otras formas de ayuda a la agricultura generarían riqueza adicional en las zonas rurales a través del efecto multiplicador.

Sin embargo, dada la considerable reducción actual del empleo agrario, quizá sea tiempo de pensar de nuevo en la adecuación o pertinencia de la agricultura como medio para generar crecimiento en las zonas rurales. En general, esas zonas se consideran todavía económica y socialmente desfavorecidas, pero si necesitan ayuda en

---

forma de renta, cabe preguntarse si el apoyo a la agricultura es el mejor medio de prestarla. Esto plantea cuestiones que van más allá de la consideración de la PAC, pero ello no significa que no deban abordarse en el contexto de esa política.

#### IX. REDISTRIBUCION DE LA RENTA ENTRE CIERTAS REGIONES/PAISES

Sean cuales sean el nivel general de la necesidad de apoyo a la agricultura y los motivos que lo justifiquen, habría un notable acuerdo, sobre todo desde el punto de vista social, en que ciertas regiones o países tienen motivos especiales para recibir ayudas. No sólo hay cuestiones básicas de dificultades naturales, sino también muchas deficiencias estructurales acumuladas a lo largo del tiempo que impiden la generación de renta. Los obstáculos, tanto los creados por el hombre como los naturales, tienden a acumularse en ciertas zonas. Pobreza del suelo, altitud, pendiente, riesgos, lejanía, agua y fuego se combinan con explotaciones agrarias pequeñas, estructuras inadecuadas de mercado, agricultores de edad avanzada, estructuras demográficas inestables, bajos niveles de empleo no agrario y bajas rentas no agrarias.

Son zonas marginales en términos económicos y con frecuencia periféricas desde un punto de vista geográfico, pero por motivos sociales, ambientales, culturales o políticos pueden ser consideradas importantes. El medio ideado por la Comunidad para abordar los problemas de estas zonas ha sido calificarlas de desfavorecidas (es decir, con un nivel de resultados económicos inferior al medio) o como necesitadas de apoyo en el contexto de la reforma de la PAC.

Este enfoque tiene varios inconvenientes: en primer lugar, la zona calificada es realmente demasiado grande, por lo que el esfuerzo tiende a diluirse; en segundo lugar, lo que es aún peor, hay una gran tentación de los Estados miembros a tratar de aumentar la proporción de su territorio que encaja en esas clasificaciones para obtener las ventajas financieras resultantes, disipando así aún más los recursos. En tercer lugar, en relación con el apoyo a la producción, la subdivisión de la Comunidad lleva aparejado el riesgo de dividir el sector agrario en dos apartados.

---

Con un criterio tosco, esto puede interpretarse como una división entre los económicamente viables y el resto. A primera vista, esto podría parecer razonable, pero a largo plazo es ruinoso. Hay una tendencia a limitar muchas de las medidas de reforma encaminadas a reducir los excedentes a zonas distintas de las menos favorecidas, o al menos a mitigar su impacto. Evidentemente, con esto se rebaja la eficacia de la reforma. Con el tiempo, la parte «económicamente viable» de la producción agraria corre el peligro de contraerse aún más dado el avance inexorable de la marginación. Si así ocurre, el resultado inevitable será que la parte «desfavorecida» de la agricultura seguirá expansionándose, absorbiendo recursos adicionales pero sin conseguir nunca la viabilidad económica. El resultado neto de esta política puede ser que, en contra de lo pretendido, las regiones o países desfavorecidos sufran, en lugar de obtener beneficios.

#### X. CONSIDERACIONES FINALES

No es nuevo en absoluto que los agricultores hayan de enfrentarse con la incertidumbre, y las perspectivas no son buenas. Se enfrentan con la continuación de un mercado estancado dentro de la Comunidad Europea y, en el exterior, con escasas oportunidades de exportación aun sin las restricciones del GATT. La necesidad inmediata de completar y aplicar las reformas MacSharry ha desviado la atención de la Comunidad de una consideración seria de los problemas básicos de la agricultura, en particular de la repercusión desigual de los sistemas de producción en las rentas agrarias. Y más en general, la recesión continua hace difícil ampliar el empleo rural en otras direcciones, por lo que persiste la fragilidad de la base económica de muchas zonas rurales. Esta fragilidad está a su vez unida a una mala estructura demográfica que está socavando la viabilidad social de las regiones rurales.

La política agraria sigue siendo un gran medio de redistribución de la renta, pero la agricultura se enfrenta con un futuro restringido en términos de producción, que probablemente reducirá aún más su contribución al PIB. Asimismo, cada vez es menor la proporción de la población activa a la que da empleo. Cabe, por tanto, preguntarse

---

hasta qué punto la política agraria es adecuada en las circunstancias presentes como vehículo del proceso redistributivo.

La política parece haber perdido el rumbo: las antiguas certezas han desaparecido, pero todavía no se ha encontrado un nuevo papel. La CE debe dejar bien claro lo que desea de su sector agrario, y los agricultores necesitan saber qué se les pide. Si no se produce un diálogo con sentido, es probable que todos los participantes se sientan desilusionados.

## BIBLIOGRAFIA

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1968). *Memorandum sur la réforme de l'agriculture dans la CEE*, COM(68)1000, Parte A, 18 diciembre, pp. 3 + II + 73, Bruselas.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1985a). *Perspectivas de la Política Agraria Común*, COM(85)333 final, 15 julio, pp. 2 + IX + 62 + apéndices, Bruselas.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1985b). *El futuro de la agricultura comunitaria*, COM(85)750 final, p. 27, Bruselas.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1988). *El futuro del mundo rural*, COM(88)501 final/2, 7 octubre, pp. 19 + 5 + 87, Bruselas.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991a). *Evolución y futuro de la PAC: documento de reflexión de la Comisión*, COM(91)100 final, 1 febrero, p. 19, Bruselas.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991b). *Desarrollo de la Política Agraria Común: continuación del documento de reflexión – Propuesta de la Comisión*, COM(91)258 final/3, 22 julio, pp. 40 + 4, Bruselas.

## RESUMEN

Durante el decenio de 1980, se redefinieron los objetivos de la PAC para asignar un lugar más destacado a los fines generales y el papel de la producción agraria. Sin embargo, los temas fundamentales no han cambiado: el uso de los recursos y la redistribución de la renta siguen ocupando un lugar central. Los esfuerzos exigidos por la aplicación de la reforma MacSharry y la conclusión de las negociaciones del GATT han desviado la atención de la necesidad de redefinir los temas de base. En este artículo se examina la utilización de los recursos y se analiza en particular si ha llegado el momento de reevaluar el destacado papel concedido en la agricultura a la ocupación del suelo. En cuanto a la redistribución de la renta, se pone en duda la eficacia del enfoque actual, tanto en la misma agricultura como en el contexto de los intereses de las zonas rurales en su conjunto. Se concluye que la

---

CE parece haber perdido su camino y que todavía no se ha entrado en el debate sobre los nuevos objetivos de la política.

#### R E S U M E

Dans les années quatre-vingt, les objectifs de la PAC ont été redéfinis afin d'accorder une place plus importante aux buts et au rôle élargis de la production agricole. Les thèmes sous-jacents n'ont cependant pas changé: l'utilisation des ressources et la redistribution du revenu demeurent des préoccupations centrales. Les efforts exigés par la mise en oeuvre de la réforme MacSharry et la conclusion des négociations du GATT ont détourné l'attention du besoin de redéfinir ces thèmes sous-jacents. Cette étude examine l'utilisation des ressources, et demande en particulier si le temps n'est pas venu de réévaluer le rôle prééminent accordé en agriculture à l'occupation du sol. Quant à la redistribution du revenu, l'efficacité des approches actuelles, tant au sein même de la profession agricole que dans le contexte de l'intérêt porté aux zones rurales dans leur ensemble, est mise en question ici. Il est conclu que la CE semble s'être perdue et que le débat sur de nouveaux objectifs reste à être entamé.

#### S U M M A R Y

During the 1980s the CAP objectives were restated so as to give greater prominence to the wider purposes and role of agricultural production. However, the underlying themes did not change: resource use and income redistribution remain central. The effort involved in implementing the MacSharry reforms and concluding the GATT negotiations diverted attention from the need to redefine the underlying themes. The paper examines resource use and asks in particular whether it is not time to reassess the land base in farming. As to income redistribution, the paper queries the effectiveness of the current approach within farming and in the context of the wider interest of rural areas. It concludes that the EC seems to have lost its way and the debate on a new purpose for policy is not yet joined.

---