

11. Las causas determinantes de la política agrícola de la Comunidad Económica Europea y su contribución a la inestabilidad de la Agricultura (*)

por HARALD VON WITZKE (**)

El mundo en que vivimos es un mundo cambiante, de inestabilidades e incertidumbres que crean lo que podríamos denominar caos. La agricultura no está exenta de tal proceso. En todo el mundo, los sectores agrarios están sujetos a una intervención más o menos intensa de los gobiernos. «Es importante tratar de comprender el comportamiento de los gobiernos... En primer lugar, en muchos países, la dimensión total del gobierno como una parte de los componentes de las actividades económicas es grande. En segundo lugar, el gobierno es el medio fundamental de redistribución de la renta y de la riqueza... Por último, la política del gobierno tiende a introducirse en la economía». (Schuh, 1981). Las políticas macroeconómicas y agrarias son importantes fuentes de alteraciones en la agricultura. Tratar de entender las fuerzas que subyacen en el proceso de la toma de decisiones políticas podría contribuir a comprender una de las causas importantes de dichas alteraciones que afectan a la agricultura y podría dar lugar al desarrollo de estrategias que redujeran dichas alteraciones.

Este trabajo se centra en la Política Agrícola Común (P.A.C.) de la C.E.E., que ha contribuido de un modo importante al caos reinante en la agricultura. Ha originado pertur-

(*) Ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional de Economistas Agrarios (Málaga, 1985).

Revista de Estudios Agro-Sociales, nº 137-Extra (septiembre 1986), pp. 269-276.

(**) Departamento de Agricultura y Economía Aplicada. Universidad de Minnesota (USA).

baciones en los intercambios comerciales internacionales, aumentado la inestabilidad de los precios del mercado mundial y contribuido a las alteraciones creadas en el conjunto de los incentivos agrícolas en muchos países en vías de desarrollo. Los agricultores de la CEE no solamente dependen de la oferta y de la demanda, que cambia con el tiempo, sino también de las decisiones sobre precios agrícolas garantizados. Sin embargo, todavía se desconocen en gran parte las causas determinantes de dichas decisiones.

A continuación presentaré algunas consideraciones teóricas y resultados empíricos relacionados con las decisiones de la P.A.C. y luego deduciré algunas conclusiones en lo que se refiere a las alteraciones en la agricultura relacionadas con la política.

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES TEORICAS Y PRUEBAS EMPIRICAS

Debido a limitaciones de espacio, aquí solamente nos es posible bosquejar un modelo de formación de la P.A.C. Dicho modelo podría caracterizarse por cuatro elementos principales, a saber: 1) la función del objetivo de la política, 2) la función del instrumento de la política, 3) las hipótesis de comportamiento de la política, y 4) las limitaciones de la política.

La interpretación más difundida del objetivo de la P.A.C., en lo relativo a los ingresos de los agricultores, es la de que la renta agrícola media muestre un crecimiento con arreglo a la renta en los sectores no agrícolas. Si se supone que el crecimiento de la renta no agrícola (μ) es constante a lo largo del tiempo, entonces: (*1).

$$\tilde{WY}_t = \mu \quad (1)$$

donde \tilde{WY}_t es la tasa deseada de crecimiento de la renta agrí-

(*1) Esta suposición es idéntica a la suposición de que los que toman las decisiones de la P.A.C., orientan el objetivo de la renta agrícola con arreglo a la tendencia del crecimiento de la renta no agrícola

cola en términos reales. Se supone, además, que sólo existe un producto y que las expectativas de los que determinan la política en relación al crecimiento de la renta agrícola real sin ajuste adicional del precio garantizado (WY_t^*), supondrán que aquél es nerloviano:

$$WY_t^{\circ} = \sum_{\lambda=0}^t \alpha_1 \cdot (1 - \alpha_1)^{t-\lambda} \cdot WY_{\lambda-1} \quad (2)$$

donde WY es la tasa de crecimiento real de la renta. Restando la ecuación (2) de la ecuación (1) obtenemos la diferencia entre el crecimiento deseado de la renta agrícola y el esperado en ausencia de cualesquiera ajustes del precio garantizado:

$$W\tilde{Y}_t - WY_t^{\circ} = \mu - \sum_{\lambda=0}^t \alpha_1 \cdot (1 - \alpha_1)^{t-\lambda} \cdot WY_{\lambda-1} \quad (3)$$

Esta diferencia podría acortarse mediante las variaciones del nivel del mantenimiento de precio: (*2)

$$W\tilde{Y}_t - WY_t^{\circ} = \pi \cdot W\tilde{P}_t + u_t \quad (4)$$

donde $W\tilde{P}_t$ es la tasa deseada de crecimiento nominal del precio garantizado y u_t es el término que representa el error. Las ecuaciones (3) y (4) implican:

$$W\tilde{P}_t = \frac{\mu}{\pi} - \frac{1}{\pi} \cdot \sum_{\lambda=0}^t \alpha_1 \cdot (1 - \alpha_1)^{t-\lambda} \cdot WY_{\lambda-1} + u_t \quad (5)$$

(*2) En este trabajo, todas las tasas de crecimiento se expresan en términos reales, excepto WP y $W\tilde{P}$, que son tasas de crecimiento nominal. Unas especificaciones de modelos alternativos expresarían ya sea todas las variables en términos nominales y para introducir explícitamente la inflación, ya sea para formular el modelo en términos reales, lo cual incluiría que el precio de garantía disminuiría de acuerdo con la tasa de inflación. Ambas alternativas de modelo requerirían formular hipótesis adicionales acerca de la formación de expectativas de los

Si la tasa deseada de crecimiento de la renta agrícola fuera la única variable que determinara las decisiones de la P.A.C., WP_t sería igual a la decisión de la política del precio real. Sin embargo, éste no es el caso, pues existe un precio «político» de la P.A.C. Tal como se puso de manifiesto en los debates públicos y disputas políticas en la C.E.E. durante los últimos dos años, los gastos presupuestarios de la C.E.E. podrían considerarse como el precio político del mantenimiento de precios de la C.E.E. Suponiendo que las expectativas de los que toman las decisiones relativas a la P.A.C. en lo referente a la tasa de crecimiento de los gastos presupuestarios sean nerlovianas, proponemos la siguiente hipótesis acerca del efecto de la tasa de crecimiento de los gastos presupuestarios (WB) sobre las decisiones de precios:

$$WP_t = \tilde{WP}_t - \gamma \cdot \sum_{\lambda=0}^t \alpha_2 \cdot (1 - \alpha_2)^{t-\lambda} \cdot WB_{\lambda-1} \quad (6)$$

donde W_t es la decisión del precio real en t . Las ecuaciones (5) y (6) implican:

$$WP_t = \frac{\mu}{\pi} - \frac{1}{\pi} \cdot \sum_{\lambda=0}^t \alpha_1 \cdot (1 - \alpha_1)^{t-\lambda} \cdot WY_{\lambda-1} - \gamma \cdot \sum_{\lambda=0}^t \alpha_2 \cdot (1 - \alpha_2)^{t-\lambda} \cdot WB_{\lambda-1} + v_t \quad (7)$$

La ecuación (7) expresa las decisiones de política de precios como función de la renta anterior y de las tasas de crecimiento presupuestario, y un término constante que se determina mediante el objetivo de la renta agrícola (μ) y por el

que adoptan las decisiones en la C.E.E. con respecto a la tasa de inflación. El modelo que se presenta aquí evita esto, lo que podría considerarse una ventaja porque en el análisis empírico hay pocos grados de libertad. Además, la formulación del modelo que aquí se presenta es muy similar al «método objetivo» de la Comisión de la Comunidad Europea, que se utilizó en los años 70 para determinar los ajustes deseados de los precios nominales.

parámetro (π) de política de precios. Obsérvese que los signos negativos implican que tanto la renta anterior relativamente baja como el crecimiento del presupuesto tienen como consecuencia un aumento relativamente alto del precio.

A continuación se indica un resultado de los análisis de regresión realizado basándose en la ecuación (7): (*3).

$$WP_t = 6.316 - .828 WY_{t-2} - .290 WB_{t-2} \quad (10)$$

(7.409)*** (2.907)**

Los coeficientes estimados muestran los signos esperados y son altamente significativos, lo que indica que se pueden explicar las decisiones de precios de la P.A.C. mediante la renta agrícola exterior y los gastos presupuestarios de la C.E.E. Ambas variables son, sin embargo, endógenas. Las estimaciones de la tasa de crecimiento de la renta agrícola como función de las decisiones de precios anteriores son: (*4).

$$WY_t = 1.759 + 1.390 WP_{t-2} \quad (11)$$

(4.048)**

Más del 70% de los gastos presupuestarios totales de la C.E.E. han sido originados por las medidas de mantenimiento de los precios agrícolas. Estos gastos dependen en gran medida de los precios del mercado mundial en dólares de los EE.UU. y del tipo de cambio de la Unidad de Cuenta Europa (Ecu) frente al dólar de EE.UU. (von Witzke, 1984).

(*3) WP = tasa de crecimiento de la media ponderada de los precios de régimen de mercado en monedas nacionales; WY = tasa de crecimiento de la media móvil de tres años de valor añadido neto agrícola al coste de los factores por personas empleada en la agricultura; WB = tasa de crecimiento de los gastos brutos de la Sección de Garantía menos la tasa de crecimiento de los gastos presupuestarios totales de la C.E.E. (todas las tasas de crecimiento se expresan en porcentajes). Las decisiones sobre precios 1975/76-1981/82. Valores absolutos para t entre paréntesis; nivel de significación: *** $\geq 0,99$; ** $\geq 0,95$; $F = 38,21$; $R^2 = 0,941$; $R^2 - \text{adj.} = 0,912$.

(*4) Aquí WP se expresa en términos reales; los valores absolutos para t , entre paréntesis; el nivel de significación: ** $\geq 0,95$.

Un dólar fuerte y unos precios altos en el mercado mundial de los productos agrícolas contribuyen a reducir el nivel de protección en la C.E.E. (medido en Ecus) y reducen las restituciones a la exportación por unidad y, de ese modo, los gastos presupuestarios totales. Los resultados de un análisis de regresión de WB , utilizando las tasas de crecimiento de los precios del mercado mundial en dólares americanos ($WPWM_t^{\$}$) y el tipo de cambio Ecu/dólar americano (WER) como variables exógenas, son: (*5).

$$WB_t = -.8438 - .094 WPWM_t^{\$} - .305 WER_t \quad (12)$$

(2.446)* (3.965)**

II. CONTRIBUCION DE LAS DECISIONES DE LA P.A.C. A LAS ALTERACIONES EN LA AGRICULTURA

Las decisiones de la C.E.E. sobre el régimen de precios del mercado agrícola se caracterizan por unas fluctuaciones considerables a lo largo del tiempo (por ejemplo, Tangermann, 1983) y representan una fuente importante de inestabilidad e incertidumbre tanto en la agricultura de la C.E.E. como en otros campos (por ejemplo, Sarris y Freebairn, 1983). Estas decisiones son endógenas más que exógenas y pueden explicarse en gran parte por los tipos de crecimiento anteriores de la renta agrícola y de los gastos presupuestarios. La comprensión de estos mecanismos podría ayudar a predecir el resultado de las decisiones de precios de la C.E.E., con lo que se reduciría la incertidumbre. También podría contribuir a evitar malas interpretaciones de las decisiones de la P.A.C. como ocurrió aproximadamente a principios del último decenio. Considerando los ajustes relativamente pequeños del régimen de precios de mercado durante dicha época y diversas publicaciones de la Comisión de la C.E.E. (1981a, b), muchos expertos empezaron a confiar en que la P.A.C. se

(*5) $WPWM_t^{\$}$ es la tasa de crecimiento (expresada en porcentaje) de la media ponderada de los precios de mercado mundial para el trigo, el azúcar, la mantequilla y la leche desnatada en polvo en dólares de los EE.UU.; los factores de ponderación reflejan la producción comunitaria de estos productos. Nivel de significación: ** $\geq 0,95$; * $\geq 0,9$; $F = 12.303$; $R^2 = 0,860$; $R^2 - \text{adj.} = 0,790$.

reorientaría hacia una reducción del proteccionismo (por ejemplo, Consejo de Asesores Económicos del Ministerio Alemán de Agricultura, 1981). Estas previsiones sobre tal reducción no se cumplieron, principalmente debido a que no se tuvieron en cuenta las fuerzas que subyacen en el proceso de toma de decisiones en la C.E.E. Y si no se tuvieron en cuenta en aquella época fue porque se desconocían, en gran parte, las cuasas determinantes de las decisiones sobre la P.A.C. De hecho, estas decisiones relativamente modestas sobre los precios no fueron síntomas de un cambio de política sino una consecuencia de un crecimiento de la renta agrícola relativamente alto y de un aumento de los gastos presupuestarios, entre otras cosas debido a las grandes alzas de precios en el pasado. Una vez producida una mejora en el presupuesto y un crecimiento relativamente pequeño de la renta agrícola, la tasa de crecimiento de los precios garantizados aumentó de nuevo.

El mundo en que vivimos hoy es también un mundo internacional. El hecho de que las decisiones de política de precios de la C.E.E. estén influidas por los precios fluctuantes del mercado mundial expresados en dólares de los Estados Unidos y por el tipo de cambio Ecu/dólar permite interesantes interpretaciones adicionales de algunas interrelaciones y repercusiones de la política internacional. El alto valor actual del dólar de los EE.UU. frente a las monedas que forman el Ecu reduce la diferencia entre los precios en Ecus del mercado mundial y del mercado interior de la C.E.E. y de ese modo alivia la situación presupuestaria, lo que a su vez contribuye a unos aumentos relativamente más altos de los precios de garantía de la Comunidad. Los argumentos presentados en relación con precios del mercado mundial en dólares de los EE.UU. son bastante análogos: los precios relativamente altos en dólares de los EE.UU. del mercado mundial (motivados, por ejemplo, por la sequía de 1983 en los EE.UU. o por el programa P.I.K. de esa misma nación (*6)), reducen las res-

(*6) Básicamente, los pagos del programa P.I.K. a los agricultores son subvenciones por no producir determinados productos agrícolas. Cf. Egerton, Hasbargen y Benson (1983).

tituciones a la exportación por unida y con ellos los gastos presupuestarios de la C.E.E.

Aunque todavía se desconocen los efectos cuantitativos, los argumentos como los que siguen parecen plausibles. El valor relativamente alto del dólar de los EE.UU. frente al Ecu durante los últimos dos años ha aliviado relativamente la situación presupuestaria de la C.E.E. y con ello ha contribuido a unos aumentos comparativamente altos de los precios de garantía. Tal como sostienen los Estados Unidos en relación a la agricultura de la C.E.E., la mayor producción de excedentes de la C.E.E. ha originado unos precios de mercado mundiales relativamente más bajos y con ellos ha contribuido a crear problemas de renta agrícola en otros países y/o a que en ellos se adoptaran medidas adicionales sobre las rentas. Suponiendo que estos otros países tampoco sean pequeños desde el punto de vista económico y que introduzcan medidas que, en esencia, reduzcan su abastecimiento de productos agrícolas (tales como el programa P.I.K.), resulta evidente que dicha política contribuye a su vez a unas tasas de crecimientos relativamente altas de los precios agrícolas de garantía en la C.E.E.

El dólar de los EE.UU. no estará supervaluado eternamente. Una devaluación podría aumentar significativamente los gastos presupuestarios por encima de su nivel actual y de forma considerable el intento realizado muy recientemente para consolidar la base presupuestaria de la C.E.E., lo cual originaría perturbaciones financieras y políticas adicionales en la C.E.E. En la actualidad, parece que los EE.UU. no se oponen por completo a que se tomen medidas de represalia contra el proteccionismo agrícola de la C.E.E. Pero las represalias podrían resultar costosas para los EE.UU. y crear el peligro de una guerra comercial entre ambos países. Una devaluación del dólar, sin embargo, no sólo eliminaría el implícito impuesto que grava las exportaciones a los EE.UU., sino que contribuiría además a una reducción del proteccionismo agrícola de la C.E.E sin provocar una guerra comercial.

BIBLIOGRAFIA

- COUNCIL OF ECONOMIC ADVISORS TO THE GERMAN MINISTRY OF AGRICULTURE: *Markt-und Preispolitik in der E. G.* Münster-Hiltrup, 1981.
- E. C. COMMISSION: «Report from the Commission of the European Communities to the Council Pursuant to the Mandate of 30 May 1980». *COM* (81), 300 final. Bruselas, 1981a.
- E. C. COMMISSION: «Guidelines for European Agriculture». *COM* (81), 608 final. Bruselas, 1981b.
- EGERTSON, K. E.; HASBARGAN, P. R. Y BENSON, F. J.: «Supply and Price Impact of the ARP and PIK Programs». Department of Agricultural and Applied Economics. University of Minnesota. *Staff Paper* P83-9. St. Paul, MN, 1983.
- SARRIS, A. H. Y FREEBAIRN, J.: «Endogenous Price Policies and International Wheat Prices». *Am. J. Agr. Econ.* 65, 1983; págs. 235-246.
- SCHUH, G. E.: «Economics and International Relations: A Conceptual Framework». *Am. J. Agr. Econ.* 63, 1981; págs. 767-778.
- TANGERMAN, S.: «What is Different about European Protectionism?». *World Econ.* 6, 1983; págs. 39-57.
- : «Endogenous Supranational Policy Decisions: The Common Agricultural Policy of the European Community». *Public Choice* (forthcoming).

