

# LOS EFECTOS DE DIVERSOS ESCENARIOS DE AYUDAS AGRICOLAS EN LA UNIÓN EUROPEA

*Ignacio Atance Muñiz\**  
*Isabel Bardají Azcárate\**  
*Carlos Tió Saralegui\**

Este trabajo analiza la repercusión sobre cuatro comarcas agrarias españolas, con variadas características productivas, de tres escenarios diferentes de política agraria: la Agenda 2000, la situación previa a ésta y la liberalización del mercado agrario. Mediante simulaciones realizadas empleando modelos de programación matemática se detectan las respuestas productivas de los sistemas y sus repercusiones económicas. Las conclusiones extraídas apuntan una falta de idoneidad de la Agenda 2000 y la inviabilidad del mercado libre como respuesta a la producción agraria europea, al tiempo que arrojan interesantes observaciones para el diseño de un necesario sistema alternativo de ayuda a la agricultura.

**Palabras clave:** *agricultura, ganadería, política agrícola común, Agenda 2000, liberalización económica, España, EU.*

**Clasificación JEL:** *Q18.*

## 1. Introducción

Los mecanismos de sostenimiento de la agricultura comunitaria experimentaron un cambio sustancial con la reforma de la PAC de 1992. Como consecuencia de dicha reforma se logró alcanzar un acuerdo agrario en la Ronda Uruguay del GATT, que reconocía las ayudas directas «desconectadas de la producción y de los precios» como compatibles con el proceso de libe-

ralización comercial internacional, al menos hasta el año 2003, en base a la cláusula de paz. Por esta razón, el 58 por 100 de los gastos agrícolas destinados a las organizaciones comunes de mercado en 1998, se destinaron a este tipo de ayudas directas, a la hectárea en cultivos herbáceos, a la retirada de tierras y «a la cabeza» de ganado en los sectores de carne de vacuno y ovino.

En 1999 la Unión Europea ha proseguido su estrategia de reforma agrícola, con la aprobación de la denominada Agenda 2000, que no ha introducido ningún cambio cualitativo en el proceso de reforma más que incrementar el peso relativo de las ayudas directas en el conjunto de la PAC.

A lo largo del año 2000 se inician las conversaciones para una nueva ronda comercial en el seno de la Organización Mundial

---

\* Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias. ETSI Agrónomos. Universidad Politécnica de Madrid. E-mail: iatance@eco.etsia.upm.es

La investigación cuyos resultados se presentan en este artículo, responde al proyecto SEC-97/1213 de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de España (CICYT).

Versión de marzo de 2000.

de Comercio que, según todos los indicios, tendrá como objetivo proseguir la dinámica iniciada en la Ronda Uruguay, es decir, las discusiones se centrarán en:

- Las medidas que deben excluirse (caja verde) de la disminución del montante global de ayuda (caja ámbar) a la agricultura, el nuevo recorte que deba darse a dicho montante, así como el futuro de las medidas hasta ahora acogidas a la «cláusula de paz» (caja azul).
- El desarme arancelario multilateral, con nuevos compromisos de acceso mínimo y una nueva disminución gradual en los equivalentes arancelarios. Tal vez se replanteen igualmente las condiciones específicas de los productos sometidos a la cláusula de salvaguardia aprobada en la Ronda Uruguay para los productos que fueron arancelizados.
- Nueva disminución en el régimen de subvenciones a la exportación.

Si el debate agrícola internacional de los próximos años se centra en estos aspectos es muy dudoso que las reformas contenidas en la Agenda 2000 sean suficientes para permitir a la Unión Europea alcanzar un acuerdo de liberalización comercial para la primera década del nuevo siglo. La experiencia reciente lleva a pensar que una nueva reforma agrícola europea será imprescindible. De hecho, en los últimos años, la investigación en economía agraria viene evaluando reiteradamente los efectos de las sucesivas reformas y considerando la oportunidad de introducir cambios más profundos en la política agraria europea<sup>1</sup>.

El nuevo paradigma en que se basa el apoyo a la agricultura europea parte del concepto de multifuncionalidad de la agricultura, en cuanto que persigue tres objetivos: la competitividad del sector agrario, la sostenibilidad de la actividad y el suministro de bienes y servicios no productivos que no son remunerados por el mercado y generan externalidades positivas para la

sociedad. Esta nueva perspectiva del papel de la agricultura no es coherente con los actuales sistemas de ayudas que fueron concebidos como adaptación de la PAC tradicional a las exigencias de la Ronda Uruguay del GATT.

Por tanto, la actual política agraria europea es insuficiente para alcanzar nuevos acuerdos comerciales internacionales, pero tampoco está adecuada a la nueva visión multifuncional de la agricultura. Es decir, le falta legitimidad interna y externa y, como consecuencia, deberá experimentar cambios sustanciales en los próximos años.

## 2. Objetivos de la investigación

La agricultura comunitaria va a guiarse de un modo creciente por las leyes del mercado, en un contexto progresivamente más abierto y competitivo, considerando que los futuros sistemas de ayudas a la agricultura tendrán que ser evaluados previamente en base a criterios de eficiencia y equidad, de modo que pueda legitimarse un gasto presupuestario tan elevado.

Es obvio que la política agraria responde a objetivos complejos, que mantiene una inercia reforzada por la presión de los grupos de interés y que la adopción de cambios profundos no resulta sencilla, especialmente en una Unión Europea de quince miembros con agriculturas y espacios rurales muy heterogéneos. No obstante, la investigación en economía agraria debe ofrecer una evaluación de escenarios alternativos, y sus efectos económicos sobre sistemas productivos agrarios reales, de modo que puedan ponerse en cuestión tópicos y «lugares comunes» sobre la capacidad de competir de la agricultura comunitaria, al tiempo que se profundice en la fragilidad real de ciertos sistemas productivos que, caso de desearse su consolidación, deberán sin duda ser objeto de sistemas de sostenimiento público.

Estas son las razones que han guiado el diseño de escenarios, la selección de comarcas y de sistemas productivos en esta investigación. En primer lugar se ha buscado que los escenarios a evaluar permitieran analizar la capacidad de competir de la agricultura europea y, para ello, se han consi-

<sup>1</sup> A los efectos de esta investigación se han considerado principalmente los trabajos de ASTORQUIZA *et al.* (1996); BARDAJI *et al.* (1995); BOUSSARD *et al.* (1997); BUCKWELL (1996); COLSON y RIDIER (1998); EGDILL (1997); GUYOMARD y MAHE (1994); GOSS *et al.* (1997); MAHE (1995); POTTER y GOODWIN (1998); y TAYLOR (1996).

derado tres situaciones: los sistemas de precios y ayudas vigentes con anterioridad a la adopción de la Agenda 2000, el escenario previsto por dicha reforma de 1999 y una situación de mercado libre sin ayudas ni precios de intervención garantizados.

La selección de comarcas y de sistemas productivos se efectuó de modo que, siendo objeto de los actuales regímenes de ayudas directas comunitarias, pudieran ser representativos de modos de producción de alta y de baja productividad. Por ello se seleccionaron dos comarcas predominantemente agrícolas (Tierra de Campos y Campiña Baja de Córdoba) y dos con sistemas productivos distintos en ganadería vacuna de carne (Barco de Avila y La Litera).

En Tierra de Campos (Valladolid) se ha considerado el sistema productivo de secanos cerealistas, caracterizado por su baja productividad. En esta comarca se aplica el Reglamento 2.078/92 de medidas agroambientales, mediante el programa de «Estepas Cerealistas», cuyo objetivo principal es la protección de las avutardas que viven y se reproducen en dicho hábitat.

Por el contrario, los secanos cerealistas de la Campiña de Córdoba pueden considerarse de alta productividad, disfrutando también de un programa comunitario de ayudas complementarias, como es el del trigo duro.

El sistema productivo de ganadería vacuna de carne en la comarca de La Litera (Huesca) se caracteriza por sus explotaciones intensivas de cebo que, a través de un régimen de integración empresarial, llegan a engordar y vender hasta 25.000 terneros anuales. Los terneros son adquiridos en diversos mercados de ganado, dentro y fuera de la Unión Europea, siendo su precio de adquisición uno de los factores críticos de la rentabilidad de esta actividad productiva. Desde la comarca de La Litera se exporta carne de vacuno a diversos mercados, (como el francés o el italiano).

El sistema productivo de carne de vacuno en la comarca de El Barco de Ávila es extensivo, principalmente de cría, aunque también existen explotaciones de cría y cebo de terneros. Se trata de una comarca desfavorecida de montaña, con muy escasa producción agrícola.

El objetivo central de la investigación consiste en analizar los efectos económicos y la capacidad de respuesta de las explotaciones tipo representativas de estos cuatro sistemas productivos, que en la actualidad son beneficiarios de los sistemas de ayudas de cultivos herbáceos o de primas al ganado vacuno de carne, en los escenarios de precios y de ayudas establecidos por la reforma de 1992, por la Agenda 2000 y en un contexto de mercado libre sin ayudas.

### 3. Metodología

Para analizar y evaluar los efectos provocados por los distintos escenarios de precios y ayudas sobre los sistemas productivos seleccionados se han seguido dos métodos complementarios. En primer lugar, se han especificado modelos de programación matemática para establecer los efectos sobre los resultados económicos de las explotaciones tipo representativas de cada uno de los sistemas productivos, así como las respuestas de estas explotaciones en cada uno de los escenarios.

La especificación de los modelos ha perseguido la maximización de la ganancia, entendida como la diferencia entre el margen bruto y las amortizaciones de maquinaria y del ganado, no imputando, por tanto, ningún coste proveniente de los factores productivos aportados por el empresario agrario o su familia. Se incorporaron las restricciones habituales de carácter agronómico, de recursos, de equilibrio ganadero, de política agraria, de mano de obra, de comercialización y de riesgo en los sistemas agrícolas. Las variables decisión fueron la superficie destinada a cada cultivo y la superficie retirada en los sistemas agrícolas, y el número de vacas nodrizas y de animales destinados al cebo o vendidos al destete en el sistema ganadero extensivo, así como el número de animales cebados y el tipo de animal en el sistema ganadero intensivo.

Esta modelización ha permitido establecer la asignación óptima de superficie de cultivo y de retirada, o el número de animales, en cada escenario y para cada «explotación tipo», así como las variaciones de ganancias correspondientes con el objetivo de analizar los efectos de las distintas alternativas correspondientes.

En segundo lugar, se ha perseguido analizar las variaciones en la distribución del apoyo recibido por las explotaciones agrarias, en cada escenario. Para ello se han realizado simulaciones con hojas de cálculo, a partir de la actual estructura de ayudas en cada comarca, disponiéndose de la completa información suministrada por las comunidades autónomas. Ello ha permitido utilizar un banco de datos de cerca de 10.000 declaraciones de solicitud de ayudas: 1.464 declaraciones en Barco de Ávila, 455 declaraciones en La Litera, 2.883 en Tierra de Campos y 5.142 en la Campiña Baja de Córdoba. Este mismo banco de datos ha sido empleado para calibrar los modelos, de tal manera que las simulaciones proporcionadas por los modelos para la situación inicial se corresponden con los valores medios de las variables decisión observados en las solicitudes de ayudas.

#### 4. Determinación de explotaciones tipo

Para el establecimiento de explotaciones tipo se ha procedido en dos etapas. Inicialmente se ha utilizado el banco de datos aportado por cada comunidad autónoma como primera aproximación a la explotación representativa. A continuación se ha desarrollado una fase de trabajo de campo en las cuatro comarcas. Los objetivos perseguidos han sido: la caracterización de los sistemas productivos, la contrastación y determinación de las explotaciones tipo y la obtención completa de los costes de producción, coeficientes técnicos y cuanta información ha requerido la especificación de los modelos de programación matemática.

En el sistema de baja productividad agrícola en secano (Tierra de Campos) se han establecido dos subsistemas, según las explotaciones estén acogidas al Programa Agroambiental de Estepas Cerealistas, o no lo estén. Dentro de cada subsistema se ha determinado una explotación tipo pequeña (45 hectáreas) y otra mediana-grande (165 hectáreas).

El tamaño ha sido el elemento de diferenciación en las explotaciones tipo establecidas en el sistema agrícola de alta productividad en secano (Campiña Baja de Córdoba), fijándose una

explotación pequeña (30 has.), una mediana (100 has.) y una grande (250 has.).

En el sistema de ganadería extensiva (Barco de Ávila), se han establecido tres explotaciones tipo, según estratos de dimensión, correspondientes a explotaciones de cría, y otras tres a explotaciones de cría y cebo de terneros. El factor utilizado para representar cada estrato de dimensión (pequeñas, medianas y grandes) ha sido el «número de derechos a prima de vacas nodrizas».

Las explotaciones tipo en el sistema de cebo intensivo de vacuno de carne (La Litera) ha sido necesario determinarlas exclusivamente mediante el trabajo de campo, debido a que las solicitudes de prima especial a los terneros no reflejan en absoluto la realidad empresarial que subyace a este sistema productivo. Este sistema productivo se caracteriza por la integración entre un empresario (integrador) y un conjunto de módulos productivos (integrados) que son realmente quienes solicitan las primas especiales al cebo de terneros machos. Estos módulos individuales suelen disponer entre dos y tres cartillas ganaderas, que les permiten solicitar dichas primas para un máximo de 90 terneros por cartilla. Los ganaderos integrados aportan las instalaciones, la paja y el trabajo, mientras reciben del integrador el animal a cebar, los piensos y medicamentos. A cambio perciben una cantidad a tanto alzado por plaza de cebo ocupada y la mitad de la prima, habitualmente.

El hecho relevante es que la unidad empresarial real es la constituida por el integrador y las declaraciones para solicitud de primas realizadas por los integrados no reflejan esta realidad empresarial. La explotación integrada tipo se ha establecido en 10.000 plazas de cebo, considerando 16 módulos integrados de 625 plazas, con 2,5 cartillas ganaderas de media, es decir, un máximo de 225 machos con derecho a prima especial. Se han diferenciado las explotaciones de cebo de «mamones» de las de «pasteros», por existir ambos tipos de actividad en la comarca. Los primeros son animales procedentes de explotaciones lecheras, adquiridos con 20 días y 60 kgs. aproximadamente, mientras los segundos son animales procedentes de explotaciones con vacas nodrizas, de 6-7 meses, comprados con 180-200 kgs.

## 5. Escenarios considerados

El establecimiento de escenarios de precios y de ayudas es otro elemento crítico en la investigación. Como referencia se ha partido de la situación existente en la PAC y los mercados en el momento de efectuar el trabajo de campo (1998) y, además, se han considerado dos escenarios de futuro: el de la Agenda 2000 y un horizonte de mercado libre sin ayudas.

Diseñar cualquier escenario de futuro se enfrenta con dificultades notables, dada la incertidumbre que preside la evolución futura de los mercados, así como las consecuencias de los posibles acuerdos internacionales que se adopten en materia de liberalización comercial. Se han considerado las fuentes más experimentadas en materia de predicciones de precios agrarios internacionales: OCDE, USDA (United States Department of Agriculture), Comisión Europea, FAO (Organización Naciones Unidas para Alimentación y Agricultura) y FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute)<sup>2</sup>. En cualquier caso, los resultados y las conclusiones dependen críticamente de la confirmación futura de las previsiones de precios y ayudas contemplados en cada uno de los escenarios, que resumimos brevemente a continuación.

Al escenario de la Agenda 2000 se ha incorporado el sistema de ayudas y precios institucionales agrícolas y ganaderos, tal y como ha sido aprobado por el Consejo Europeo en marzo de 1999 (DO C, 1999a y 1999b). Cuando las medidas adoptadas incorporan una cierta gradualidad, se ha considerado la situación final del período de aplicación. Además, se han incorporado los siguientes supuestos:

- A pesar del descenso de un 15 por 100 en el precio de intervención de los *cereales* se ha considerado que, dado el carácter deficitario del mercado español, el precio de mercado puede llegar a descender en una medida algo menor, entre un 5 por 100 y un 15 por 100, lo cual ha llevado a adoptar precios de mercado de 17,5 pts/kg para la cebada, 19,8 para el maíz,

22,5 en trigo duro y 23,4 en trigo blando, en el escenario de la Agenda 2000. En el caso de mercado libre, se ha incorporado una reducción de precios entre el 10-20 por 100 respecto a la situación de 1998, resultando precios de mercado de 16,6 pts/kg para la cebada, 18,7 para maíz, 21,3 en trigo duro y 22,1 en trigo blando.

- A los efectos de la determinación de «pagos compensatorios», el nuevo plan de regionalización productiva ha elevado el *rendimiento medio* de cereales en la comarca de Tierra de Campos a 2.500 kgs/ha, mientras que en la Campiña Baja de Córdoba se ha mantenido en 3.700 kgs/ha. En el escenario de mercado libre desaparece el pago por superficie en cultivos herbáceos.

- Se han considerado precios estables para soja y resto de las semillas *oleaginosas*, en base a las previsiones a medio plazo de las fuentes mencionadas. Ello se traduce, a efectos prácticos, en precios de 36,5 pts/kg. para el girasol. Este precio se mantiene en el escenario de mercado libre.

- Se ha estimado que el cambio en el sistema de pagos específicos al *trigo duro* podría implicar una penalización del 17 por 100 en la provincia de Córdoba, debido al rebasamiento en la superficie de base. Se han considerado dos subescenarios, con penalización en dicho pago y sin penalización. En el escenario de mercado libre desaparecería esta ayuda.

- En *vacuno de carne* se ha supuesto que el complemento de extensificación en la prima especial a los terneros no se concederá en las zonas de cebo intensivo y la dotación nacional para suplementar las primas por cabeza sólo se concederá a las vacas nodrizas.

- En los *precios de la carne de vacuno* se ha supuesto que, en el escenario de la Agenda 2000, el nivel de protección exterior es aún suficientemente disuasorio para impedir que se importe carne de vacuno por el régimen general de comercio. Por esta razón, los descensos de precios en el mercado español se deberán a la presencia de excedentes comunitarios que no puedan ser exportados con restitución comunitaria, más que por incidencia de los precios mundiales. Por ello se supone un descenso de precios del 15 por 100 para las carnes de mayor calidad y

<sup>2</sup> Ver COMISION (1997); EU COMMISSION (1998); FAPRI (1998 y 1999); OCDE (1998); y USDA (1998a, 1998b, 1998c).

de un 20 por 100 para el precio de intervención y el de mercado de las carnes de menor calidad.

- Respecto a los *precios de compra de terneros* se estima un descenso de un 20 por 100 derivado, en un 15 por 100 del descenso en el precio estimado para la carne de vacuno y en un 5 por 100 adicional como reflejo de las mayores primas que cobrarán las explotaciones de cría, que deberá traducirse en un cierto abaratamiento de los precios de venta de sus terneros.

- El escenario de mercado libre en carne de vacuno se ha diseñado sin ayudas y con precios de la carne de vacuno menores en un 25 por 100 a la situación de 1998, y de los animales vivos para cebo menores en un 35 por 100. Este descenso en los precios de los animales vivos se explica, además de por las razones argumentadas en el escenario anterior, por la desaparición total del sistema de primas que, en su momento, provocó incrementos en el precio de dichos animales. En una situación de mercado libre desaparecerían las distorsiones que el sistema de ayudas a los terneros ha introducido en los mercados de ganado vivo. No obstante, en el caso de la carne de vacuno las previsiones de precios mundiales a medio plazo no contemplan, en ningún caso, una liberalización absoluta del comercio mundial. Por tanto, los supuestos de precios por nosotros adoptados se refieren a un «mercado libre europeo» para la carne de vacuno. Cualquier consideración de precios mundiales en un mercado plenamente libre en este sector sería puramente arbitraria por nuestra parte.

Estos son los supuestos más relevantes que se han adoptado en el diseño de los escenarios futuros. Sin duda, se trata de supuestos que están sometidas a revisión y discusión y, caso de modificaciones sustanciales en las previsiones adoptadas, requerirían adaptaciones igualmente importantes en los resultados y conclusiones de esta investigación.

## 6. Resultados obtenidos en cada sistema productivo

Los principales resultados obtenidos como consecuencia de la aplicación de los métodos de programación matemática y de

simulación anteriormente mencionados, se resumen a continuación, para cada sistema productivo<sup>3</sup>. En el Cuadro 1 se recogen la totalidad de indicadores y resultados mencionados de manera comparativa para los diferentes sistemas estudiados. Como situación actual se entiende la correspondiente a 1998, momento en que se desarrolló el trabajo de campo.

### Sistema ganadero extensivo (Barco de Avila)

Se trata de un sistema productivo económicamente inviable sin ayudas, en cualquiera de los escenarios considerados. Los ingresos procedentes del mercado sólo cubren alrededor del 70 por 100 del coste en la situación actual, del 56 por 100 en Agenda 2000 y del 46 por 100 en mercado libre, para cualquiera de los estratos de tamaño considerados, en el caso de las explotaciones sólo de cría. Cuando también ceban el indicador se eleva hasta el 91 por 100 en la situación actual, al 83 por 100 en la Agenda 2000 y al 69 por 100 en mercado libre. Como consecuencia, en situación de mercado libre estas actividades registrarían pérdidas notables, por lo que no serían viables económicamente.

Las ganancias que se registran en la situación actual y en el escenario de la Agenda 2000 se deben íntegramente a las ayudas, que además cubren el déficit que los ingresos provenientes del mercado registran respecto a los costes.

En la situación actual, la ganancia crece ligeramente con el tamaño (número de derechos a prima) en los dos subsistemas productivos. En el caso de las explotaciones de cría, el valor oscila entre 10.000 y 12.000 pts/vaca, elevándose hasta 20.000-22.000 pts/vaca en el escenario de la Agenda 2000. En las explotaciones de cría y cebo, en la situación actual la ganancia es de entre 23.000 y 27.000 pts/vaca, elevándose hasta 38.000-44.000 pts/vaca en la Agenda 2000, siempre según estrato de

<sup>3</sup> Se recuerda que no se han considerado los costes de los factores de producción aportados por el agricultor y su familia, por tanto en el cálculo de la ganancia neta solamente se han restado las amortizaciones de la maquinaria y del ganado reproductor a los márgenes brutos.

**CUADRO 1**  
**RESULTADOS FISICOS Y ECONOMICOS DE LAS EXPLOTACIONES TIPO**

	El Barco de Avila						La Litera	
	Explotaciones sólo cría			Explotaciones cría y cebo			Cebo mamones	Cebo pasteros
	Pequeña	Mediana	Grande	Pequeña	Mediana	Grande		
Tamaño <sup>1</sup> .....	8	28	80	11	31	77	10.000	10.000
Número explotaciones .....	365	118	26	293	263	111	—	—
Ayuda media actual (ptas.).....	295.000	1.030.000	2.940.000	555.000	1.535.000	3.720.000	38.810.000	38.810.000
Ganancia <sup>2</sup>								
Actual .....	10.152	10.805	11.976	23.473	24.897	27.363	40.797	42.460
Agenda 2000.....	20.549	21.159	22.330	37.834	40.033	43.844	37.134	37.100
Mercado libre <sup>3</sup> .....	-44.660	-44.049	-42.878	-35.949	-35.588	-35.061	18.051	29.915
% ingresos mercado/costes								
Actual .....	69,3	69,8	70,8	91,7	91,5	91,2	126,2	114,5
Agenda 2000.....	55,5	55,8	56,6	83,9	83,7	83,5	114	107,7
Mercado libre.....	45,7	46	46,7	68,8	69	69,3	116	113,7
% Ayudas/ganancia								
Actual .....	362,3	340,4	307,1	141,2	139,6	137,3	9,5	9,1
Agenda 2000.....	287,8	279,5	264,8	168,3	165	160,1	50	50
Respuestas productivas								
Actual .....	N.º vacas = N.º derechos			N.º vacas > n.º dchos, hasta el límite de densidad que permite manejo tradicional			Sólo se ceban machos con prima (mam. genética alta y past. media). Resto hembras gen. media	
Agenda 2000 .....	Sin modificación			Sin modificación			Sin modificación	
Mercado libre.....	Abandono de la actividad						Todo el cebo pasa a ser de machos de genética alta	
	Tierra de Campos				Campiña Baja de Córdoba			
	Fuera de Plan Estepas C		Acogidas Plan Estepas C		Secano			
	Pequeña	Grande	Pequeña	Grande	Pequeña	Mediana	Grande	
Tamaño <sup>1</sup> .....	45	165	45	165	30	100	250	
Número explotaciones .....	1.550	399	461	134	2.538	177	172	
Ayuda media actual (ptas.).....	570.000	3.735.000	1.015.000	5.880.000	795.000	7.185.000	18.465.000	
Ganancia <sup>2</sup>								
Actual .....	23.508	31.920	47.681	49.274	103.942	106.895	111.848	
Agenda 2000.....	24.750	33.241	49.386	51.119	87.243 <sup>4</sup>	90.215 <sup>4</sup>	95.169 <sup>4</sup>	
Mercado libre <sup>3</sup> .....	780	7.496	22.920	23.859	23.572	26.535	31.488	
% ingresos mercado/costes								
Actual .....	102,7	130	146,6	169,4	168,5	180,5	204,8	
Agenda 2000.....	96,6	122,9	140,2	159	154,8	166,1	188,9	
Mercado libre.....	101,9	122,3	123,4	142,6	152,7	163,6	185,7	
% Ayudas/ganancia								
Actual .....	89,4	68,9	71,1	69,5	70,5	68,5	65,5	
Agenda 2000.....	105,9	76,4	72,7	72	72,3	70	66,3	
Respuestas productivas								
Actual .....	75 por 100 cebada, complementada con girasol, leguminosas grano y retirada		40 por 100 cebada, 25-30 por 100 retirada complementadas con alfalfa, leguminosas y girasol		50 por 100 trigo duro y 39 por 100 girasol, complementados con garbanzo y retirada			
Agenda 2000 .....	Incremento de cebada a costa de retirada		Incremento de cebada y desaparición de girasol		Descenso 3 por 100 girasol y correspondiente incremento de retirada			
Mercado libre.....	Cebada complementada con alfalfa		Incremento de cebada a costa de retirada		Descenso de retiradas			

<sup>1</sup> Número de derechos de prima de vaca nodriza en El Barco de Avila, número de plazas de cebo en La Litera y número de hectáreas en Tierra de Campos y Campiña.

<sup>2</sup> Plas. por vaca en El Barco de Avila, por plaza de cebo en La Litera y por hectárea en Tierra de Campos y Campiña.

<sup>3</sup> En las comarcas agrícolas los resultados son los referentes a un subescenario de descenso de la aversión al riesgo.

<sup>4</sup> Estos resultados son referentes a un subescenario con penalización de la ayuda complementaria al trigo duro.

tamaño. Es decir, los supuestos introducidos por la Agenda 2000 producen un aumento significativo de primas por cabeza que compensa sobradamente los efectos de la reducción de precios.

Estos resultados indican que el cebo de terneros es más rentable que la venta de terneros al destete y, debido a ello, cuando se introduce la posibilidad de cebo, todas las explotaciones tipo ceban todos sus terneros y novillas. La respuesta productiva de las explotaciones que ceban terneros es el aumento de tamaño, hasta el límite máximo tolerado por las exigencias impuestas de mantenimiento de una densidad ganadera por hectárea que no obligue a modificar el sistema productivo extensivo. Por el contrario, la respuesta de las explotaciones que sólo crían ganado para su venta al destete es no aumentar su tamaño, manteniendo el número de vacas nodrizas con derecho a prima.

En la situación actual el volumen de primas que se percibe en la comarca es de 1.200 millones de pesetas, elevándose hasta 2.100 millones en el escenario de la Agenda 2000. Dado el reducido tamaño medio de las explotaciones ganaderas el grado de concentración de las ayudas en la situación actual es limitado: el 80 por 100 de estas ayudas es percibido por el 45 por 100 de las explotaciones, no apreciándose ningún efecto redistributivo por el cambio de escenario. La ayuda media actual de las explotaciones de cría es de 620.000 pesetas y en las explotaciones de cría y cebo de 1.356.000 pesetas, valores que se elevarían en la Agenda 2000 a 940.000 y 2.300.000 pesetas respectivamente.

### **Sistema ganadero intensivo (La Litera)**

Los resultados económicos que se han obtenido confirman la potencia empresarial de este sistema productivo. En el caso de las integraciones de terneros pasteros, la explotación integrada tipo mueve anualmente un capital circulante próximo a los 1.000 millones de pesetas, para obtener unos ingresos totales superiores a los 3.000 millones de pesetas. En cebo de terneros mamones el capital circulante requerido

anualmente es de 595 millones para obtener 1.775 millones de ingresos. No obstante, el margen bruto que obtienen las explotaciones de pasteros es sólo ligeramente superior al de las explotaciones de mamones (424 frente a 408 millones de pesetas anuales).

En contraste con la situación anterior, este sistema productivo se ha revelado como económicamente viable al cubrir los ingresos de mercado los costes para ambos tipos de cebo en todos los escenarios considerados. En el subsistema de cebo de mamones los cubren en un 126 por 100 en la situación actual, en un 114 por 100 en Agenda 2000 y en un 116 por 100 en mercado libre. En el subsistema de cebo de pasteros, los ingresos de mercado cubren los costes en un 115 por 100 en la situación actual, en un 112 por 100 en la Agenda 2000 y en un 114 por 100 en mercado libre.

La ganancia neta por plaza de cebo es similar en ambos subsistemas en la situación actual (42.500 ptas/plaza en pasteros y 40.800 en mamones) y en Agenda 2000 (37.100 en ambos casos), pero no en mercado libre (29.900 en pasteros frente a 18.100 en mamones).

Las respuestas productivas son paralelas entre ambos subsistemas. Tanto en la situación actual como en la Agenda 2000 sólo se ceban los machos con derecho a prima, es decir, 3.600 por integrador, que serían de genética alta en pasteros y media en mamones (diferencias que se explica por la necesidad de incrementar el valor añadido en pasteros debido a su más corto periodo de cebo). El resto, hasta 10.000 plazas anuales, sería de hembras de genética media. En el escenario de mercado libre ambas explotaciones bascularían al cebo de 10.000 plazas de machos de alta genética. Este cambio vendría provocado por la nueva relación de precios entre el menor precio de adquisición del ternero vivo y el mayor precio de la carne de macho (mayor peso a la canal) y genética alta (mayor calidad y mayor precio).

El resultado más preocupante hace referencia al papel de las primas en un sistema productivo que tiene indudable vocación de mercado como lo demuestra su capacidad exportadora. En la situación actual, las primas apenas inciden en los

resultados económicos al representar en ambos subsistemas el 9 por 100 de la ganancia neta. Sin embargo, en el escenario de la nueva reforma, Agenda 2000, esta proporción se eleva hasta el 50 por 100. Si han sido las primas las que han provocado una importante distorsión en el mercado de adquisición de animales vivos para cebo, incluso en los pasados años en que las ayudas han representado relativamente poco en los resultados económicos de las explotaciones integradas, hay que temer que el nuevo sistema de primas termine por distorsionar gravemente la estructura productiva de un complejo ganadero que, no sólo tiene vocación de mercado, sino que podría mantener su viabilidad económica en un contexto de mercado libre como el diseñado en el modelo aplicado en esta investigación.

### **Sistema agrícola de baja productividad en secano (Tierra de Campos)**

El volumen total de ayudas recibido en este sistema en la situación actual es de 3.630 millones de pesetas, con un grado de concentración relativamente bajo, ya que el 80 por 100 de la ayuda es recibida por el 35 por 100 de las explotaciones. La ayuda media por explotación es de 1.460.000 pesetas que se elevarían a 1.710.000 en el escenario de la Agenda 2000, en el cual no se observan efectos redistributivos significativos.

La presencia del programa agroambiental de Estepas Cerealistas provoca una mayor diversificación de cultivos en las explotaciones acogidas —ya que impone una dedicación de al menos el 44 por 100 de la superficie de la explotación al cultivo de forrajeras, leguminosas, proteaginosas o a la retirada— que debe ser considerada en la interpretación de los resultados.

De cualquier modo, el aprovechamiento dominante en este sistema productivo es la cebada, que ocupa el 74 por 100 de la superficie en las explotaciones no acogidas al Plan de Estepas y el 37-40 por 100 (según tamaño) en las acogidas. Las primeras completan el plan de cultivos con leguminosas grano (5 por 100), girasol (10 por 100) y retirada (10 por 100), mientras que las segundas lo hacen con girasol (5 por

100), alfalfa (12-22 por 100), leguminosas grano (10 por 100) y retirada (24-31 por 100).

En la Agenda 2000 aumenta el cultivo de la cebada en todas las explotaciones, a costa de las leguminosas en las explotaciones no acogidas al Plan de Estepas y del girasol y la retirada en las acogidas. Además, en las primeras se introduce el cultivo de la alfalfa en cantidades poco significativas (3 por 100).

El grado de aversión al riesgo resulta ser muy relevante en las decisiones de cultivo en el escenario de mercado libre<sup>4</sup>. Efectivamente, en los escenarios donde se consideran potentes sistemas de ayudas directas, caso de la situación actual y de la Agenda 2000, el nivel de riesgo soportado por el agricultor es relativamente bajo, dado el carácter fijo de buena parte de los ingresos. No incrementar la tolerancia al riesgo en un escenario de mercado libre sin ayudas, provoca que las explotaciones acogidas al programa agroambiental retiren el 31-34 por 100 de su superficie y, además, dejen de cultivar el 15-20 por 100 de su superficie, sin ningún tipo de justificación económica. En el caso de las explotaciones no acogidas la retirada del cultivo afecta al 17-27 por 100 (explotaciones pequeñas y grandes respectivamente) de la superficie.

Estos datos llevaron a considerar imprescindible un cambio de actitud empresarial hacia el riesgo en un escenario de mercado libre sin ayudas<sup>5</sup>. Bajo estos supuestos de incremento de la tolerancia al riesgo la respuesta pasa a ser la plena utilización de la superficie agrícola disponible, en todas las explotaciones tipo consideradas. En las explotaciones no acogidas al

<sup>4</sup> La especificación de los modelos de programación agrícola ha supuesto que el agricultor persigue, mediante sus decisiones de cultivo, la maximización de la ganancia neta y la minimización del riesgo. La resolución del modelo se ha efectuado por el método de las restricciones, de modo que no se supere el nivel de riesgo tolerado por el agricultor en la situación actual. El riesgo se ha considerado por medio de la aproximación lineal del método MOTAD (HAZELL, 1971).

<sup>5</sup> Se han considerado dos subescenarios. En el primero de ellos (sin incremento de tolerancia al riesgo) se mantiene el riesgo actual. En el segundo subescenario el agricultor modifica su aversión al riesgo multiplicando su tolerancia al riesgo por la inversa del porcentaje que en el escenario de la Agenda 2000 representan los ingresos de mercado respecto a los ingresos totales.

Plan de Estepas, la respuesta productiva pasa por una concentración en el cultivo de la cebada (del 77 por 100 en pequeñas y del 88 por 100 en grandes explotaciones) que se completa con alfalfa en el resto de la superficie, desapareciendo leguminosas, girasol y retirada. En las acogidas se incrementa hasta el 55 por 100 el cultivo de la cebada, a costa de una disminución equivalente en la superficie retirada, manteniéndose leguminosas y alfalfa. El descenso de la retirada (del 25 por 100 de la superficie en la Agenda 2000 al 11 por 100) es muy superior en las pequeñas explotaciones, con incremento paralelo del cultivo de alfalfa hasta el 22 por 100 de la superficie, mientras en las grandes la retirada seguiría representando un 21 por 100 y la alfalfa un 12 por 100.

Los resultados económicos de las explotaciones acogidas al Plan de Estepas son superiores en todos los escenarios. Así, la ganancia neta oscila entre 47.700-49.300 pts/ha. (siempre pequeñas-grandes respectivamente) en la situación actual, 49.400-51.100 pts/ha. en la Agenda 2000 y 22.900-23.900 pts/ha. en mercado libre, sin ayudas PAC, aunque con ayudas agroambientales para las explotaciones acogidas a dicho programa. Las explotaciones no acogidas al programa agroambiental arrojan unas ganancias por hectárea de 23.500-31.900 pts/ha. en la situación actual, 24.700-33.200 pts/ha. en Agenda 2000 y 800-7.500 pts/ha. en mercado libre.

Las consecuencias de estos resultados son muy relevantes. El sistema de cultivo agrícola extensivo de Tierra de Campos es viable económicamente en la actualidad y en la Agenda 2000 debido a la existencia de los diversos sistemas de ayudas. Incluso en situación de mercado libre, sin ayudas PAC, el sistema podría ser viable con ayudas agroambientales. En las explotaciones no acogidas, el tamaño de la explotación se revela como un factor diferencial de viabilidad, hasta el punto de que las explotaciones pequeñas están ya en la situación actual al borde de la inviabilidad económica, debido a que los ingresos de mercado sólo cubren los costes en un porcentaje de 103 por 100 —y no lo cubren, pues se quedan en un 97 por 100, en la Agenda 2000—.

Por tanto, en este sistema productivo, la viabilidad económica se puede buscar, bien a través de apoyos por programas agro-

ambientales, bien mediante aumento del tamaño de la explotación, por reestructuración. No obstante, los resultados obtenidos hacen pensar que si se opta por un mayor apoyo agroambiental pierde importancia el ajuste estructural, ya que casi se anula el diferencial de rentabilidad entre explotaciones grandes y pequeñas.

Todo ello no debe ocultar la sospecha de que en la situación actual exista sobrecompensación en el programa de Estepas Cerealistas, debido a las elevadas ganancias netas de las explotaciones acogidas a dicho programa, respecto a los resultados económicos de las explotaciones no acogidas. Puede deberse a que las condiciones de mercado (precios) de las producciones exigidas para acogerse al programa son más favorables de lo que en una primera evaluación podría haberse estimado, quizá porque el nivel de producción alcanzado no es excesivamente elevado y los precios son, por tanto, favorables. Es decir, si todas las explotaciones se acogieran al Plan de Estepas y se elevaran sustancialmente las producciones de leguminosas y alfalfa, los precios tal vez no hubieran resultado tan elevados, desapareciendo la sobrecompensación. Estas reflexiones llevan a concluir que el diseño de un programa agroambiental debe efectuarse con análisis previos muy detenidos sobre sus objetivos, la condicionalidad exigible y la situación económica de las explotaciones antes y después de puesto en marcha el programa, efectuando un seguimiento que permita corregir los excesos o defectos en el apoyo aportado, relacionándolo siempre con los resultados alcanzados en el cumplimiento de los objetivos perseguidos.

### **Sistema agrícola de alta productividad en secano (Campiña Baja de Córdoba)**

Entre los sistemas productivos considerados en esta investigación, éste es en el que se produce una mayor concentración de las ayudas agrícolas ya que el 80 por 100 del volumen de ayudas (que en la situación actual suponen 6.470 millones de pesetas) es percibido por el 19 por 100 de las explotaciones, proporción que no es modificada por la Agenda 2000. La ayuda

media percibida por explotación es actualmente de 2.150.000 pesetas y descendería en Agenda 2000 a 1.965.000-2.090.000 pesetas (en caso, respectivamente, de que se produzca o no una penalización al trigo duro).

Las adaptaciones productivas de las explotaciones tipo, en los distintos escenarios, son mínimas y apenas se diferencian por tamaños de explotación. Así, el trigo duro ocupa el 50 por 100 de la superficie y el garbanzo el 5 por 100 en todos los escenarios. Las únicas adaptaciones proceden de la sustitución del cultivo del girasol (39 por 100 en la situación actual, 36 por 100 en Agenda 2000), por la retirada (3 por 100 actualmente, 9 por 100 en Agenda 2000).

Nuevamente la consideración del escenario de mercado libre aconseja introducir una mayor tolerancia al riesgo, puesto que en caso contrario se retiraría un 44 por 100 de la superficie. Con el incremento estimado (análogo al explicado previamente), el girasol ocuparía un 38 por 100 y la retirada aún se seguiría practicando en un 7 por 100, lo que muestra que el uso total del recurso productivo tierra aún implicaría mayores incrementos de la tolerancia al riesgo.

Los resultados económicos de las explotaciones tipo son razonablemente satisfactorios en todos los escenarios. Las ganancias superan en la situación actual las 100.000 pts/ha en todos los tamaños de explotación. En la Agenda 2000 disminuyen, aunque parecen mantener una suficiente rentabilidad en todos los tamaños y subescenarios, entre un mínimo de 87.200 pts/ha. en las pequeñas, con penalización al trigo duro, y un máximo de 100.900 pts/ha. en las grandes, sin penalización al trigo duro. En el escenario de mercado libre, las ganancias se sitúan según tamaños en 23.600-31.500 pts/ha. (que se quedarían en 7.800- 15.800 pts/ha. si no se incrementa la tolerancia al riesgo). Se trata de un descenso sustancial, casi de tres cuartas partes, respecto a las ganancias que se obtienen en la situación actual. No obstante, estas rentabilidades acreditan un margen de viabilidad económica a este sistema productivo, con las adaptaciones estructurales que se inducirían en un escenario de mercado libre sin ningún tipo de ayuda.

Respecto a los ingresos procedentes de la venta de las producciones en el mercado, que nos indica la capacidad de sostenimiento de cada tipo de explotación en los diversos escenarios, independientemente del nivel de ayudas percibidas, en las explotaciones pequeñas se desciende de una cobertura de costes del 168 por 100 en la situación actual, al 154-156 por 100 en la Agenda 2000 y al 153 por 100 (aumentando la tolerancia al riesgo) en situación de mercado libre. En las explotaciones de tamaño mediano, esta cobertura se eleva al 180 por 100 en la situación actual, al 166-167 por 100 en la Agenda 2000 y al 163 por 100, respectivamente en mercado libre. En las explotaciones grandes estos resultados son aún más elevados: 205 por 100 en situación actual, 189-190 por 100 en Agenda 2000 y 185 por 100 en mercado libre.

## 7. Discusión de resultados

A continuación se destacan los aspectos más importantes en relación con los efectos de los diversos escenarios sobre las producciones, sobre la distribución de las ayudas y sobre los resultados económicos de las explotaciones tipo en cada sistema productivo y algunas consideraciones finales.

### Sistemas agrícolas

En primer lugar hay que destacar que el trigo duro no ve modificada su asignación de superficie por los diversos escenarios considerados en esta investigación, es decir, ni en mercado libre al ser suprimida la ayuda complementaria se produce una disminución de su cultivo en la comarca cordobesa analizada. Sin duda, este resultado confirma una convicción bastante generalizada respecto a la sobrecompensación implícita en dicha ayuda complementaria. Como es bien sabido, el origen del pago complementario al trigo duro tiene una justificación histórica determinada, con el objetivo no sólo de compensar la diferencia de rendimientos entre los trigos blandos y duros, de buena calidad en las zonas tradicionales de cultivo en las regiones mediterráneas, sino de compensar de un modo específico a las regio-

nes mediterráneas de la Comunidad Europea, por otra parte perjudicadas en el diseño de la PAC que se consolidó a lo largo de la década de los años sesenta. Es este carácter de «equilibrio y compensación global», con que surgieron muchos mecanismos de sostenimiento de la PAC, el que dificulta su supresión o modificación, a pesar de que pueda sospecharse de su ineficiencia económica.

Los resultados productivos que se han obtenido respecto al girasol tienen una considerable trascendencia en la Política Agraria Europea. Se confirman estimaciones previas (Bardaji *et al.*, 1998) de que un escenario de mercado libre sin ayudas llevará a una disminución sustancial de su cultivo y en algunos supuestos a su total desaparición, disminución que moderadamente ya se aprecia en los resultados de la Agenda 2000. Y estos resultados se han obtenido tanto en un sistema productivo de baja productividad, como en otro de alta productividad, aunque ambos en secano.

Es esta una conclusión muy preocupante debido a la elevada dependencia exterior de la Unión Europea en semillas oleaginosas. De hecho, la expansión del girasol y de la colza se produjo mediante la adopción de una estrategia específica de fomento de las semillas oleaginosas en Europa, con ánimo de mitigar parcialmente dicha dependencia exterior de las importaciones de soja, principalmente. Incorporar el sostenimiento de estas producciones a un régimen general de «ayudas a la superficie», que desconozca la mayor tradición y vocación europea hacia el cultivo de cereales, es el resultado de las fuertes presiones que viene sufriendo la Unión Europea de parte de Estados Unidos, que se plasmaron en el preacuerdo de «Blair House» en 1993, y cuyo objetivo es, sencillamente, el que prevén los modelos que han sido simulados en esta investigación.

El sistema agrícola de secanos de alta productividad podría ser económicamente viable sin ayudas, siempre que el sistema de ayudas directas que se diseñe para las zonas marginales, caso del sistema agrícola de baja productividad en Tierra de Campos, se dirija realmente a fomentar actividades agroambientales, sin provocar sobrecompensaciones que distorsionen el mercado de los productos agrícolas que puedan obtenerse en

dicho sistema productivo. En un escenario de mercado libre, los sistemas de baja productividad agrícola en secano necesitarán bien un régimen de ayudas agroambientales, o una reestructuración de las explotaciones con un incremento sustancial de su dimensión.

### Sistemas ganaderos

Los principales resultados en el sistema ganadero extensivo hacen referencia a la tendencia al abandono de la producción, más allá de los límites mínimos de número de cabezas o de densidad ganadera exigidos en cada escenario por el sistema de ayudas y primas. Y ello se debe al hecho, sobre el que ya se ha insistido, de que se trata de una actividad económica en pérdidas en ausencia de ayudas, en todos los escenarios considerados, igual en el caso de explotaciones sólo de cría, como de cría y cebo. Mantener un sistema de primas al cebo de terneros implica, adicionalmente, una contradicción, como es el fomento de dicha actividad en zonas extensivas. Por ello parecería más coherente concentrar el apoyo sobre las vacas nodrizas.

Considerando conjuntamente los dos sistemas ganaderos analizados, cabe concluir la ineficiencia de las ayudas contempladas en la Agenda 2000, así como la inviabilidad del sistema ganadero extensivo de El Barco de Ávila, en un escenario de mercado libre sin ayudas.

En el caso del sistema ganadero intensivo de La Litera, se ha comprobado que uno de los factores críticos para la rentabilidad es el precio de adquisición del ternero vivo para cebo. La implantación del sistema de primas al cebo de terneros distorsionó el mercado de compra de ganado vivo, así como la propia estrategia empresarial en las proporciones en que machos y hembras se cebaban tradicionalmente. Dichas distorsiones van a incrementarse en el escenario de la Agenda 2000, como consecuencia de la mayor incidencia de las primas sobre el resultado económico de las explotaciones integradas.

También las explotaciones extensivas se verán impulsadas a completar el ciclo, cebando sus terneros, en el escenario de la

Agenda 2000, puesto que se mejoran sustancialmente los resultados económicos en explotaciones de cría y cebo. No obstante, ello no será sencillo de llevar a cabo, debido a las inversiones que conlleva la infraestructura fija de cebo y a la inexistencia de adecuadas estructuras de comercialización.

Ahora bien, todo ello está en contradicción con la estrategia de adaptación mostrada por ambos sistemas productivos en el contexto del mercado libre. En este caso, las ayudas se harían imprescindibles para las explotaciones extensivas en El Barco, no siendo necesarias en La Litera para garantizar la viabilidad económica de las explotaciones intensivas integradas. Coordinar ambas situaciones requiere que el sistema de ayudas a la ganadería extensiva no distorsione el mercado de compra de animales vivos para cebo. Por ello, una ayuda a la vaca nodriza se revela como más adecuada, sin estimular el cebo en zonas extensivas. De este modo, las explotaciones intensivas podrían encontrar precios de adquisición de terneros que permitieran márgenes adecuados en el cebo, especialmente si se prevén precios a la baja en la carne de vacuno.

Como consecuencia, si se pretende avanzar hacia un mercado cada día más próximo al libre sin ayudas, el escenario de la Agenda 2000 puede ser el más inadecuado, ya que refuerza el papel de las primas en la rentabilidad de las explotaciones intensivas, con vocación futura de mercado libre, al tiempo que impulsa los cambios estructurales hacia el cebo en las zonas extensivas.

En el sistema ganadero extensivo el mantenimiento de un sistema de ayudas es imprescindible. Ahora bien, las ayudas directas diseñadas específicamente para el mantenimiento de estos sistemas, no deberían desconectarse plenamente de la producción, a través, por ejemplo, de una ayuda a la hectárea forrajera, puesto que existe una tendencia cierta al abandono de una actividad que no es rentable por sí misma. Por otra parte, como se ha expuesto, el sistema de primas a introducir no debe interferir en el mercado de animales vivos, para permitir la competitividad de las explotaciones intensivas en un escenario en el que éstas no disfrutarían de ayuda alguna.

Para terminar cabe añadir que son muchas las razones que aconsejan que los sistemas futuros de ayudas agrarios sean cada día más selectivos. Un sistema de pagos generalizado a ciertos cultivos y producciones, como el actual tendría que desconectarse de la producción para ser aceptado internacionalmente. Ello implicaría unos gastos presupuestarios crecientes, según se extendieran los pagos a producciones hoy no beneficiadas, pero que se someterán en el futuro a la liberalización comercial exterior. Además, existen muestras claras de ineficiencia en el actual régimen de ayudas, así como una insuficiente legitimación social y económica de un sistema de ayudas generalizadas. Por el contrario, un régimen de ayudas dirigidas selectivamente a determinados objetivos, o sistemas productivos predeterminados, debería ser diseñado con especial cuidado, de modo que no se distorsionaran los mercados de las producciones beneficiarias, especialmente si se suprimieran los sistemas de ayudas generalizados.

No obstante, la estabilidad de los mercados mundiales de productos agrarios parece ser el prerrequisito de una transformación de los actuales sistemas de ayudas a la agricultura en la Unión Europea. La viabilidad y competitividad de muchos de los sistemas productivos comunitarios está en función del sostenimiento de unos niveles de precios razonables en los mercados internacionales, lo cual no es sencillo de garantizar ni de prever.

## 8. Consideraciones finales

En el presente artículo se han tratado de resumir los principales resultados de una investigación llevada a cabo sobre cuatro sistemas productivos españoles, de muy variada orientación y capacidad productiva, y los efectos que podría tener la adopción de los acuerdos de la Agenda 2000, contrastándolos con la situación actual y con un hipotético escenario de mercado libre sin ayudas.

Se ha observado que el escenario de la Agenda 2000 implica una mayor participación de las ayudas en la ganancia neta en todos los sistemas productivos, pero especialmente en los sistemas con mayor vocación productiva y de mercado, como es el

caso de La Litera y La Campiña Baja de Córdoba. Se trata de un resultado contradictorio con el objetivo de la reforma de la PAC de «orientar las producciones al mercado».

Este efecto se produce debido a la propia filosofía de la Agenda 2000 que, al confirmar que «profundiza» en la reforma de 1992 (reforma Mac Sharry), logra convertirse en una «no reforma». Efectivamente, se prosigue compensando disminuciones de precios por ayudas directas aunque se afirma que la compensación es sólo parcial. Ahora bien, al elevar los rendimientos medios comarcales, incrementar las cuotas de primas ganaderas y, si los precios reales de mercado no siguen el descenso pleno de los precios de intervención, como ya ocurrió en esta pasada década, la compensación «parcial» puede terminar siendo total o incluso existir «sobrecompensación», como ya ha ocurrido en la anterior reforma.

La segunda reflexión hace referencia a la «modulación» de las ayudas que queda abierta en la Agenda 2000, como posibilidad a desarrollar en el ámbito nacional. Hasta un 20 por 100 de la ayuda correspondiente a una explotación, a partir de un cierto nivel de ayuda, puede reasignarse hacia objetivos determinados de carácter estructural. Esta posibilidad no ha sido aún puesta en práctica por ningún país y, por tanto, no ha sido considerada en las simulaciones y modelos aplicados.

No obstante, tras el concepto de modulación subyace el objetivo de mantenimiento de rentas de la actual Política Agraria Común, planteándose la modulación para evitar la percepción de «rentas excesivas». El problema que permanecería, incluso en caso de aplicación de una modulación, es el de la inapropiada transferencia de rentas sin «objetivo alguno», incluso en el caso de que se trate de transferencias moderadas y no abusivas.

De ahí surge la tercera reflexión, sobre la «profundidad del cambio» que ofrece la Agenda 2000. La profundidad está ligada a la idoneidad de la reforma y a su carácter transitorio o permanente. La idoneidad es difícil de evaluar ante la indefinición de los objetivos de política agraria que se persiguen con esta reforma. De las manifestaciones programáticas cabría deducir que los dos principales objetivos son: la competitividad, que se logra

por una mayor orientación de producciones por el mercado, y el apoyo al carácter multifuncional de la agricultura, que debería implicar un pago por determinados servicios preestablecidos y socialmente deseables.

Respecto al primer objetivo, como se ha indicado, la Agenda 2000 incrementa el peso específico de las ayudas a la agricultura y, además, ni con modulación ni sin modulación, facilita el cambio estructural que pudiera elevar la competitividad de la agricultura ante el proceso de liberalización comercial en profundidad que se viene anunciando. Al reservarse el concepto de modulación a un parámetro de «ingreso» o «renta», se ciega la posibilidad de utilizar el actual sistema de ayudas para la reforma estructural de la agricultura, persiguiendo una mayor competitividad.

En cuanto al segundo objetivo, la defensa de la «multifuncionalidad» (EU Commission, 1999), puede predecirse que el efecto de la Agenda 2000 será nulo. No es de extrañar porque, en realidad, se trata de un objetivo diseñado tras la reforma, en la preparación de la cumbre de Seattle de la Organización Mundial de Comercio. La Agenda 2000 mantiene los instrumentos y mecanismos de la reforma de 1992. Nada nuevo ha sido introducido para fomentar la sostenibilidad o multifuncionalidad de la agricultura europea.

Todo lo anterior parece confirmar el carácter transitorio de esta última reforma de la PAC. No sólo por las presiones que sufra en las negociaciones de la Ronda comercial en la OMC sino también, porque la reforma de 1999 no es coherente con los objetivos de competitividad, sostenibilidad y multifuncionalidad que la Unión Europea ha definido para su Política Agraria y Rural, con posterioridad a la aprobación de la Agenda 2000. Cada día surgen con más intensidad presiones internas contra la actual PAC: por parte de los consumidores, ante la inseguridad en la alimentación, los contribuyentes frente a un modelo agrario basado en transferencias a los propietarios de la tierra, los empresarios agrarios frente a una amenaza de liberalización comercial exterior y la ausencia de medidas que fomenten la competitividad y reestructuración de la agricultura europea. No olvidemos que estamos en presencia de una política agraria que

está sosteniendo artificialmente los precios de la tierra y dificultando en extremo las futuras ampliaciones, dado el coste presupuestario que implica la extensión de la actual PAC a los países candidatos.

La Agenda 2000 representa una «no reforma» muy inoportuna. Es claro que no es una reforma con vocación de permanencia. Se trata de un simple ajuste presupuestario que permite aplazar la adopción de decisiones de fondo. Ello implica un coste de oportunidad, al no conceder a la agricultura europea un mayor plazo en la reforma estructural que indudablemente precisa para enfrentar la competencia internacional.

Si ello es grave en el sector agrícola, aún más preocupante es en el sector de la ganadería vacuna. La nueva reforma no sólo aplaza la reforma lechera sino que «avanza hacia atrás» en vacuno de carne, al incrementar las ayudas al cebo de terneros. Y no debe olvidarse que se trata de un sector de una relevancia social extraordinaria, en el que estamos muy alejados de mercados internacionales vitales para los intereses europeos, como es el caso de MERCOSUR.

Los resultados obtenidos en el escenario de «mercado libre» muestran la práctica inviabilidad de una liberalización total de la actividad agraria, al anular las posibilidades de mantenimiento en los sistemas de baja productividad, al tiempo que se provocan notables descensos de ganancias en los sistemas de mayor capacidad productiva. Pero entre el escenario de la Agenda 2000 y un escenario de mercado libre sin ayudas, a la política agraria europea le cabe un amplio espectro de escenarios intermedios que hay que explorar. Una reforma real debe establecer nuevos objetivos y nuevos instrumentos. Si los objetivos son la competitividad, la sostenibilidad y la multifuncionalidad de la agricultura europea, como acaba de establecer la Comisión Europea en Seattle, es obvio que los actuales instrumentos están generando un gran despilfarro de recursos porque fueron diseñados con un objetivo de mantenimiento de rentas, a partir de una PAC que perseguía el incremento de la productividad y que hoy día ya no existe, aunque el presupuesto comunitario siga siendo su principal acreedor.

La investigación que se ha presentado en este artículo persigue profundizar en el diseño de instrumentos para la nueva política agraria y rural que viene anunciando la Unión Europea, sin ser capaz de liquidar la herencia del pasado. Téngase en cuenta que ambas políticas no son compatibles: mientras no se liquide la vieja PAC, no podrá avanzarse en el nuevo proyecto. La transición entre una y otra, desde 1992, no debe proseguirse hasta el 2006, como ha propuesto la Agenda 2000.

Algunos apuntes hacia el futuro pueden deducirse de este artículo. En primer lugar, que el mantenimiento de los sistemas extensivos ganaderos y de los agrícolas de baja productividad requieren de un sistema de ayudas. Sin embargo, está claro que no es la función productiva lo que reclama la sociedad de estos sistemas. Por el contrario, sí parece evidente que deben satisfacer objetivos medioambientales. Respecto a su función social, dado el despoblamiento avanzado en estas zonas, el mantenimiento de dichos sistemas productivos no requeriría más que frenar las nuevas tendencias al abandono definitivo que surgirán ante un proceso de liberalización y globalización económica. El reto queda planteado ante el diseño de estos programas de ayuda que deberán tener un carácter comarcal. Los resultados de la Agenda 2000, anteriormente expuestos, reclaman una especial atención al diseño de condiciones específicamente adaptadas a las características de los ecosistemas sobre los que se apliquen, así como al pago ofrecido en los mismos. En cuanto a su función social, deberá evaluarse si queda satisfecha con los programas agroambientales, aunque no existe razón para pensar que las futuras ayudas tengan que representar un menor apoyo social que las actuales ayudas directas. Por último, seguirá existiendo una función productiva que no debe ser anulada, sino supeditarse a las funciones anteriores. Esto se traduce en un cambio de enfoque en los programas de apoyo a la reestructuración de explotaciones, que no presente perjuicios medioambientales en el caso agrícola, o que incentive la producción cárnica extensiva y de calidad, mediante el fomento de razas autóctonas, que permita presentarse ante los consumidores como un producto diferenciado y de plena garantía de origen.

En segundo lugar, los sistemas ganaderos intensivos y los agrícolas de alta productividad han mostrado una capacidad competitiva considerable que refuerza su función productiva futura. El reto es determinar si el mejor apoyo a esta función productiva es el que proviene de las ayudas de la Agenda 2000. Si el objetivo de la PAC fuera el sostenimiento de rentas agrarias, la respuesta debería ser seguramente afirmativa. Ahora bien, si el objetivo es realmente productivo y de competitividad futura en los mercados, los resultados de estos sistemas apuntan a que buena parte de este apoyo debería dirigirse a la mejora tecnológica, a la reestructuración y a la elaboración de programas contra la incertidumbre. Y todo ello requiere de una red de seguridad de precios mínimos, un sistema avanzado de seguros y medidas que devuelvan los precios de la tierra a niveles económicamente racionales.

En este punto surge un aspecto clave en el debate de la futura política agraria internacional: la estabilidad de precios. Frente a los tradicionales sistemas de precios de garantía o de intervención, que provocaron un acelerado aumento de la producción agraria europea, generando el problema de los excedentes, la alternativa no puede ser un mercado internacional libre sin reglas. De hecho las reglas medioambientales, laborales, fiscales, monetarias, etcétera, existen en los espacios «intrafronteras». La internacionalización de la economía obligará a establecer reglas «armonizadas» que, ante un mundo institucionalmente tan diverso, sólo podrá lograrse a través de un sistema de precios «mínimos» que representen una «red de seguridad» para las empresas en países desarrollados. Sin un mecanismo de dichas características la actividad agraria en un país desarrollado, que requiere inversiones a largo plazo y soporta costes fijos considerables, estaría sometida a la presión insostenible de precios a la baja. Técnicamente un mecanismo de tales características no es difícil de diseñar y no tendría por qué afectar a la leal competencia a nivel internacional.

En los sistemas productivos que han mostrado su potencialidad productiva la función social quedaría más reforzada, posiblemente, con la consolidación de un sistema productivo viable a largo plazo, frente a un sistema altamente dependiente de

unas ayudas directas de incierto futuro. En cuanto a la función ambiental, gran parte de la misma debería ser vinculada a los nuevos programas, garantizando que el incremento de competitividad no se traduzca en un daño ambiental, para lo cual será necesario diseñar pagos exclusivamente en aquellas actividades que impliquen un coste extra para el agricultor y, al tiempo, generen beneficios a la sociedad sin disminuir la capacidad competitiva del sistema.

El caso del girasol permite analizar otro de los componentes habitualmente incluido en el concepto de multifuncionalidad: la seguridad alimentaria. Los resultados presentados muestran cómo sin un sistema específico de ayudas el girasol tiende a desaparecer de las alternativas de cultivo. El problema de esta desaparición, a escala europea, es un incremento en la dependencia de importaciones americanas de soja, es decir, un caso de riesgo de excesiva dependencia, más allá de la que ya existe en la actualidad para el conjunto del complejo agroalimentario europeo. Bajo este prisma parece más lógico tratar este problema de una forma directa que mediante un sistema de ayudas elevadas que en su día dispararon la superficie, generando irregularidades. Tampoco parece acertado incluirlo en supuestos programas agroambientales que contribuyan a generar la duda sobre los mismos y que tendrían un alto coste, dada la importancia estratégica para la agricultura de este tipo de esquemas de ayuda.

En conclusión, los resultados obtenidos en esta investigación muestran que la Agenda 2000, al margen de su idoneidad estratégica a corto plazo, aparece como una reforma apenas trascendente en los sectores agrícolas, no negativa económicamente en los sistemas ganaderos, pero con una capacidad de inducir en los mismos unos cambios sometidos a la elevada incertidumbre que está gravitando sobre la propia Agenda 2000. Tampoco un escenario de mercado libre aparece como una respuesta viable para la producción agraria europea, pero las conclusiones extraídas de la simulación y modelización de ambos escenarios permiten realizar interesantes observaciones para el diseño de sistemas alternativos de ayudas a la agricultura.

## Referencias bibliográficas

- [1] ASTORQUIZA, I.; BARDAJI, I.; RAMOS, E.; RAMOS F. y MURUA, J. R. (1996): «Economic Responses Facing the CAP Reform in the Spanish Cereal Sector», *VIIIth EAAG Congress. Edimburgo, Escocia*, 3-7 de septiembre.
- [2] BARDAJI, I.; MORENO, C.; RAMOS, E. y RAMOS, F. (1995): «Estrategias diferenciales de respuesta en las explotaciones cerealistas de secano ante la nueva política agrícola», *Revista Española de Economía Agraria*, número 173, páginas 9-29.
- [3] BARDAJI, I.; SUMPSI, J. M. y TIO, C. (1998): «El impacto de la Agenda 2000 en el sector del girasol en España», III Congreso Nacional de Economía Agraria, Lleida, 16-18 de septiembre.
- [4] BOUSSARD, J. M.; BOUSSEMART, J. P.; FLICHTMAN, G.; JACKETT, F. y LEFER, H. B. (1997): «Les effets de la réforme de la PAC sur les exploitations de grande culture», *Economie Rurale*, número 239, páginas 20-29.
- [5] BUCKWELL, A. (co.) (1996). «Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe», *Report of working group on Integrated Rural Policy*, Comisión de las Comunidades Europeas.
- [6] COLSON, J. F. y RIDIER, A. (1998): «Aides Directes et Extensification de la Production», *Economie Rurale*, número 247, páginas 21-30.
- [7] COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997): *Situación y perspectivas del sector carne de bovino*, SEC (97). 819 final. Bruselas, 16 de mayo de 1997.
- [8] DO C (1999a): Reglamento (CE) número 1251/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 26 de junio de 1999, páginas L 160/1-14.
- [9] DO C (1999b): Reglamento (CE) número 1254/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 26 de junio de 1999, páginas L 160/21-47.
- [10] EDGELL, J. (1997): «Switching to Area Payments for Livestock: The Implications for the Environment and for Farm Incomes», *Farm Management*, número 9(11), páginas 581-590.
- [11] EU COMMISSION (1998): *Seminar Papers on International Agricultural Markets*. Meeting Bruselas marzo 11, 1998. Sparks Companies, Inc. Memphis Tennessee. 38120.
- [12] EU COMMISSION (1999): *Safeguarding the Multifunctional Role of EU Agriculture: Which Instruments?*, DG VI. Brussels.
- [13] FOOD AND AGRICULTURAL POLICY RESEARCH INSTITUTE (FAPRI) (1998): *1998 World Agricultural Outlook*, Iowa State University.
- [14] FOOD AND AGRICULTURAL POLICY RESEARCH INSTITUTE (FAPRI) (1999). *World Agricultural Outlook*, marzo 1999, Iowa State University.
- [15] GOSS, S.; SIGNAL, E.; BEAUFOY, G. y BANNISTER, N. (co.) (1997): *Possible Options for the Better Integration of Environmental Concerns into the Various Systems of Support for Animal Products*, CEAS Consultants (Wye) Ltd. and European Forum on Nature Conservation and Pastoralism.
- [16] GUYOMARD, H. y MAHE, L. (1994): «Les limites de la nouvelle instrumentation de la Politique Agricole Commune», en *Actes et Communication*, 12, INRA.
- [17] HAZELL, P. (1971): «A Linear Alternative to Quadratic and Semivariance Programming for Planning Under Uncertainty», *American Journal of Agricultural Economics*, número 53, páginas 53-62.
- [18] MAHE, L. (1995): «L'Agriculture et l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale: transition en vue de l'integration ou integration pour la transition?», *Informe final, École Nationale Supérieure Agronomique de Rennes*. Direction Générale I de la Comisión.
- [19] OCDE (1998): *Les perspectives agricoles: 1998-2003*, Paris.
- [20] POTTER, C. y GOODWIN, P. (1998): «Agricultural Liberalization in the European Union: An Analysis of the Implications for Nature Conservation», *Journal of Rural Studies*, 14(3), páginas 287-298.
- [21] TAYLOR, K. (co.) (1996): *Options for Change in the CAP Beef Reform*, ENTEC.
- [22] USDA (1998a): «Oilseeds: World Markets and Trade», *Foreign Agricultural Service*. USDA. Washington.
- [23] USDA (1998b): «Grain: World Market and Trade.» *Foreign Agricultural Service*, USDA. Washington.
- [24] USDA (1998c): «Livestock and Poultry: World Markets and Trade», *Foreign Agricultural Service*. USDA. Washington.

## Programación Cursos 2000/ 2001

### Area de Gestión Internacional *(con la colaboración de ICEX)*

- Curso Superior de Dirección de Comercio Exterior.
- Curso de Especialistas de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales.
- Curso Superior de Dirección de Comercio Exterior (a distancia).
- Curso Básico de Comercio Exterior.
- Curso Básico de Comercio Exterior (a distancia).
- Curso Básico de Comercio Exterior (impartido vía internet).
- Curso Superior en Derecho del Comercio Internacional (a distancia).
- Curso de Financiación de Proyectos Internacionales.
- Curso de Logística y Transporte Internacionales.
- Curso de Negociación y Contratación Internacional.

### Area de Dirección y Gestión de Empresas

- Curso Superior de Dirección de Empresas.
- Curso Superior de Dirección y Gestión Financiera de la Empresa.
- Curso Superior de Análisis Económico-Financiero de la Empresa.
- Curso Superior de Control Presupuestario y de Gestión.
- Curso Superior de Dirección de Recursos Humanos.
- Curso de Contratación con las Administraciones Públicas.
- Curso Superior de Dirección de Marketing.
- Curso Superior de Publicidad y Comunicación Comercial.
- Curso Superior de Logística Comercial.
- Curso Superior de Investigación de Mercados.
- Curso Superior sobre Legislación Medioambiental.
- Curso de Gestión de Stocks (a distancia).
- Curso de Gestión Económica del Comercio (a distancia).

### Area de Idiomas

- Curso de Inglés para los Negocios Internacionales.
- Curso de Comunicación en Inglés Empresarial.
- Curso de Inglés para el Comercio Exterior.

### Area de Oposiciones

- Preparación Oposiciones a Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.
- Preparación Oposiciones a Diplomados Comerciales del Estado.

### Seminarios

- Cómo Exportar e Invertir en América Latina.
- Cómo se hace un Estudio de Mercado utilizando Internet.
- El Comercio Electrónico como Canal de Ventas y Exportación.
- Del Comercio Electrónico al e-Business.
- El Plan de Marketing en Internet.
- Visual Basic para Excel: Aplicaciones para el Análisis Económico.
- Técnicas de Comunicación Escrita Avanzada.
- De Habilidades Directivas.
- Fiscalidad del Comercio Electrónico.

\* La realización de estos cursos está supeditada a la existencia de un número mínimo de inscripciones.

**INFORMACION E INSCRIPCIONES:**  
Centro de Estudios Comerciales. Serrano, 208. 28002 Madrid.  
Tel.: 91 563 18 15. Fax: 91 564 60 69.  
E-mail: ceco@ceco.es - <http://www.ceco.es>