



HUMANITAS

Anuario del Centro de Estudios Humanísticos
— 2003 —

1933 - 2003 **UANL70** ANIVERSARIO

Edición 30

un programa de manera efectiva, antes se debe contar con la aprobación y el convencimiento no sólo de productores, sino de la población de cada comunidad.

6. La cohesión en los grupos de trabajo se genera principalmente a partir de una mayor especialización de las funciones, es vital reconocer las capacidades individuales y designar los roles en función de estas capacidades, permitiendo las formas de reconocimiento y auto-reconocimiento colectivos indispensables para lograr la motivación en la participación de los sujetos.

Notas Bibliográficas

¹ Para conocer en detalle las estrategias para la recopilación de información, la estructura del marco teórico, la codificación de los datos y su interpretación, ver el reporte completo de la investigación en la Tesis del autor "Obstáculos en la transferencia de tecnología moderna al campo. Un estudio comparativo", Monterrey, 1996. División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Psicología, UANL.

² Para ver las características específicas de la figura legal de las Asociaciones en Producción ver "Vaquerías: un proyecto de asociación privada ejidal" de Alejandro García en: Garza, Luis Lauro (coord.) Nuevo León, hoy. Coeditado por la UANL y La Jornada Ediciones. México, 1998.

³ CEPAL. Economía Campesina y Agricultura Empresarial (Tipología de productores del agro mexicano). Ed Siglo XXI, 4 Edición, México, 1989.

⁴ Ver: De Ita, A., A. García y P. Ugalde. "El Futuro del Campo. Hacia una vía de desarrollo campesino". Coordinado por Ana de Ita, editado por la Fundación Friedrich Ebert. 1ª edición. Noviembre de 1994, México, D.F. Pág. 129

⁵ Ver entrevista realizada por el autor al ingeniero Armando González Almaguer publicada en el Suplemento "La Jornada del campo", del periódico La Jornada *Vaquerías: ¿Ejemplo a seguir?* Publicada el 5 de abril de 1994. D.F. Pág. 12

⁶ Batten, T.R. Las Comunidades y su Desarrollo. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1984. Pág. 28.

LA POLÍTICA RURAL EN LA UNIÓN EUROPEA¹

Mtra. Yolanda Trápaga Delfín
U N A M

Introducción

El mundo agrícola se encuentra en crisis. Crisis de sobreproducción en el Norte, déficit productivo y desabasto alimentario en el Sur. Crisis de rentabilidad en todas partes. Crisis estructural del proceso de acumulación capitalista en el campo.

En los países industrializados, caracterizados por aplicar esquemas de alta protección al sector agrícola desde hace varias décadas, esta crisis ha abierto el debate sobre las finalidades del apoyo a la agricultura. ¿Tiene este sector un lugar específico en la economía? ¿Debe protegerse? ¿Debe otorgársele un apoyo particular? ¿Cómo justificar el costo de este apoyo?

Garantizar los aprovisionamientos alimentarios de una población es el objetivo más antiguo de una política sistemática de apoyo del sector agrícola. Una visión nacionalista insiste sobre el riesgo permanente de una ruptura de los aprovisionamientos y sobre la necesidad de la autosuficiencia. En la actualidad, por ejemplo, existe una fuerte concentración de la producción agrícola mundial para ciertos productos como maíz, arroz y soya y, a corto plazo cuando menos, la demanda y la oferta de bienes agrícolas

como de otras materias primas son sumamente rígidas. Lo que justificaría una intervención pública para apoyar las producciones locales que garanticen el abasto de los consumidores nacionales.

Más aún, no sólo la autosuficiencia alimentaria, sino que una vez garantizada ésta, surge la necesidad de que los productos alcancen ciertos niveles de *calidad* a partir de criterios organolépticos, de presentación y hasta de orden cultural, para cumplir finalmente con el requisito de la *inocuidad* para la salud.

Estas tres condiciones son muy difíciles de encontrar juntas en el mercado mundial, donde lo que priva es la oferta de bienes baratos de baja calidad producidos con tecnologías contaminantes; por lo que las economías europeas, así como otras industrializadas, encuentran en ello una razón suficiente para la protección de la fuente de aprovisionamiento nacional. Ello, sin mencionar factores tan importantes como los aspectos social, cultural y ambiental.

Estas cuestiones nos llevan al núcleo del asunto actual en términos internacionales y que consiste en la baja rentabilidad de las actividades económicas que producen vegetales y animales y que en el contexto de los flujos comerciales internacionales viven una tendencia que alcanza ya dos décadas de precios a la baja, viniendo a cuestionar la reproducción de los agricultores de las economías exportadoras netas de alimentos y de las importadoras, al mismo tiempo que crece a ritmos alarmantes el deterioro de los recursos de base.

En estas líneas haremos una exposición de las cifras que hablan claramente de una estructura de apoyos sin la cual no podrían generarse aparatos que produjeran de manera permanente excedentes agrícolas crecientes. Es claro que en otros sectores diferentes al agrícola, la estructura para generar un remanente sobre la inversión inicial es inherente al mismo sistema económico, por lo que los apoyos no tienden a ser ni de la magnitud ni de la permanencia de los que se observan en el sector primario de los países desarrollados, que son quienes canalizan financiamiento considerable al sostenimiento de sus agriculturas.

El caso de la Unión Europea (UE) es el ejemplo que tomaremos como representativo de lo que sucede en las economías industrializadas, para dar un panorama de la situación de una agricultura altamente regulada a través de fuertes mecanismos financieros, así como para tratar de entender la lógica de protección del bloque europeo y al mismo tiempo examinar los factores que explican por qué no se puede esperar una liberalización importante del sector en el corto ni en el mediano y quizá ni en el largo plazo; ya que de dejarse a las libres fuerzas del mercado, la descendiente rentabilidad pondría en entredicho muchos aspectos que dependen de la viabilidad de la estructura agrícola en todas partes del mundo. Todo ello en el marco del cumplimiento del Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay (AARU) del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), firmado en Marrakech en 1994 por 120 naciones que se comprometieron a comenzar un proceso de liberalización de la producción agrícola.

El mundo rural

Con una enorme diversidad de condiciones naturales, la agricultura de la UE es excedentaria en productos cerealeros, lácteos, vinos y bebidas, pero con déficits importantes en productos tropicales, oleaginosas y bienes pesqueros. La UE es el importador más grande del mundo y el segundo mayor exportador de productos agropecuarios después de los Estados Unidos.

Con una superficie agrícola de 135 millones de hectáreas que representan 57% de la superficie total del bloque, las zonas rurales cubren más del 80% del territorio de la Unión e incluyen a más de una cuarta parte de la población. Es ahí donde se dan las mayores divergencias en los niveles de desarrollo entre las distintas regiones y ahí donde se encuentran las áreas más atrasadas. Se trata de un mosaico de una enorme heterogeneidad donde los principales problemas son: el debilitamiento del tejido económico ligado en gran medida a la declinación de la actividad agrícola, el desequilibrio demográfico y el riesgo de despoblamiento

debido a la salida de los jóvenes, del envejecimiento de las poblaciones, la disminución y hasta la eliminación de los servicios indispensables al mantenimiento de la calidad de vida, etc.

Para los europeos resulta claro que el tema rural depende de la agricultura, más que por su aporte en términos de valor agregado, por lo que toca a las actividades que dependen de esta actividad en el espacio rural². Y reconocen que la situación de decadencia del sector resulta de la permanente modernización y aumento de la competitividad de la agricultura que crecen permanentemente en un marco de enormes variaciones entre los diferentes estados miembros, reflejando la diversidad de sus agriculturas y del mundo rural europeo.

De 1987 a 1993, el número total de personas trabajando en las explotaciones agrícolas pasó de 17.7 millones a 15 millones en la UE-12³, es decir que sufrió una disminución de aproximadamente 17% en 6 años. Paralelamente, dicha población está envejeciendo rápidamente: alrededor de 30% de los 7.3 millones de jefes de explotación de la Europa de 12 tenían más de 55 años en 1993. Esta proporción se elevaba a casi 42% en Grecia y a 50% en Portugal.

En 1987, la parte de la población activa ocupada en la agricultura, la silvicultura, la caza y la pesca era de alrededor de 8% (UE-12), en 1997 ese porcentaje era ya de 4.5% (UE-15⁴). Al mismo tiempo, la parte de la agricultura en el producto interno bruto pasó de 3.5% (UE-12) a 1.7% (UE-15) en el mismo periodo. Estos datos promedio de la población económicamente activa esconden los extremos de la tijera que se sitúan entre 20.4% en Grecia y 11.5% en Portugal, por un lado, y 2.1% en el Reino Unido y 2.7% en Bélgica, por el otro lado. En lo que toca al PIB, los extremos se sitúan entre 7.3% en Grecia y 4.8% en Irlanda, en un extremo, y 0.4% en Suecia y 0.9% en Luxemburgo, en el otro. El número de explotaciones disminuyó de 8.644 millones en 1987 (UE-12) a 7.264 millones (UE-12) en 1993 y a 6.989 millones en 1997. Simultáneamente al aumento del tamaño medio de las explotaciones, la superficie agrícola utilizada por

explotación pasó de 10 hectáreas en 1970 con 9 miembros, a 18 ha en 1997 con 15.

Sin embargo, grandes diferencias existen según el país. El promedio de la superficie agrícola utilizada por explotación se sitúa, por un lado, en 4.3 ha en Grecia, 5.9 ha en Italia y 8.1 en Portugal y, en el otro extremo 67.1 ha en Gran Bretaña, 42.3 ha en Luxemburgo y 37 ha en Dinamarca.

Estas cifras esconden todavía las disparidades entre los países miembros: desde las explotaciones consideradas por los europeos como "inmensas" cuando alcanzan más de 100 ha, como se constata en Escocia y en los nuevos Länder alemanes, hasta aquéllas inferiores a 3 ha en ciertas regiones de Grecia y de Italia. (Ministère de l'agriculture, la chasse et de la pêche: 2001.) Sin embargo, en la agricultura predominan la pequeña y la mediana explotación, así como la explotación directa de las unidades de producción por los propietarios y sus familias, salvo en el caso de la Gran Bretaña.

En el cuadro 1 podemos darnos una idea de la enorme diversidad de condiciones de las unidades de producción agrícola en la UE.

Cuadro 1
Resultados según la dimensión económica de la explotación
(1997-1998)

Resultado medios por explotación en 1000 ECU (corrientes)									
	Dimensión económica de la explotación en unidades de dimensión europea (UDE)	Núm. de explotaciones representadas	Superficie agrícola útil (ha)	Producción bruta	Consumo Intermedio	Depreciación	Valor agregado neto de la explotación	Valor agregado neto de la explotación por UTA (1)	Ingreso del explotante y de su familia por UTF (2)
U-15	Pequeña (<8 UDE)	1,378,210	6.99	9.6	3.8	1.6	6	5.1	4.89
	Media baja (8-16 UDE)	735,640	19.09	24.5	12	3.9	14	10.2	9.5
	Media alta (16-40 UDE)	817,778	37.9	54.4	30	8.1	26.3	16.4	14.5
	Grande (40-100 UDE)	485,252	68.97	128	74.3	17.5	53.6	26.4	22.1

Muy grande (> 100 UDE)	153,725	144.13	375	206.6	46.3	162	38.4	43.8
Todas las dimensiones	3,570,615	30.89	54.8	29.8	7.6	25.5	16.4	13.4

(1) Unidad de Trabajo Anual: el trabajo de una persona ocupada de tiempo completo en la agricultura durante un año.
(2) Unidad de Trabajo Familiar: el trabajo efectuado sólo por el trabajo familiar, es decir por los miembros de la familia viviendo con el jefe de explotación o trabajando regularmente en la misma.
Fuente: Comisión Europea, Dirección General para la Agricultura.

El 59% de estas unidades de producción son propiedad de los agricultores que las trabajan, 39% son rentadas y menos de 2% se explota en mediería, sistema que prácticamente sólo subsiste en los Pirineos españoles.

En volumen, la producción vegetal progresa más fuertemente que la producción animal, a pesar de que se duplicó la tasa de congelamiento obligatorio de tierras (de 5 a 10%), mientras que los precios en el mercado mundial están a la baja y los ingresos de los agricultores se ven presionados en el mismo sentido. En este marco de enormes diferencias, y más allá de su vocación para producir materias primas destinadas o no a la alimentación, los agricultores están llamados a jugar un papel cada vez más importante en lo que toca a la estructura y la ocupación del territorio, así como a la preservación y la promoción de bienes culturales y ambientales, en un contexto de integración creciente entre la política de los mercados agrícolas y la política del desarrollo rural.

En el caso europeo, la política agrícola pasa por el desarrollo de las comunidades rurales. La política rural significa desarrollar una diversificación del campo como complemento necesario de la agricultura estimulando actividades hasta ahora marginales como el desarrollo y la comercialización de productos de calidad, el turismo rural, proyectos de inversión ligados al ambiente o al patrimonio cultural de la región y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

La política rural en la UE tiene un alto grado de complejidad que involucra una política de mercados, una política estructural y una política ambiental para preservar las estructuras sociales en el campo, pero cuya base es la

agricultura y de cuya bonanza dependerá el éxito de dicha política.

Los ingresos agrícolas

Los ingresos son un indicador clave del bienestar, de la viabilidad y de la rentabilidad de las unidades de producción agrícolas. La evolución de estos ingresos después de la Segunda Guerra Mundial en los países industrializados ha estado marcada por una fuerte intervención gubernamental, con el fin de asegurar niveles adecuados para la reproducción de un número de agricultores que garantizaran volúmenes de producción acordes con los objetivos macroeconómicos y de autosuficiencia alimentaria de esas economías, así como para regular los flujos migratorios campo-ciudad.

La política de ingresos de la Comunidad Económica Europea de 6^ª desplegó un sistema de protección y fomento semejante al que el gobierno de EUA había echado a andar desde los años 30 para su propia agricultura, y que incluyó precios de garantía piso, tasas de interés subsidiadas, inversión en infraestructura e investigación, estructuras gubernamentales de acopio y comercialización, y en el caso de Europa mecanismos de pagos públicos compensatorios para los productores y las regiones en condiciones desventajosas. Todo ello reconociendo la especificidad del sector por cuanto a su heterogeneidad y su alta siniestralidad naturales, así como su papel estratégico para la autosuficiencia alimentaria, el proceso de industrialización, y en un segundo momento la obtención de una posición privilegiada en los mercados mundiales de alimentos.

Sin embargo, y al igual que en el resto de los países desarrollados, los altos índices de productividad alcanzados por la agricultura europea en los últimos 50 años han llevado a una gran concentración de la producción y de la propiedad de las explotaciones, así como una concomitante baja en los precios que pone en entredicho la viabilidad de la gran mayoría de los productores, quienes no logran alcanzar los niveles de capitalización de los más grandes y permanentemente sufren de baja rentabilidad o de pérdidas. Habiendo progresado inicialmente de la misma manera que los otros ingresos, alrededor

de 3% anual de 1968 a 1978, los ingresos agrícolas de la CEE bajaron hasta llegar en 1988 a un nivel inferior al de mediados de los años 1970.

De tal forma, la política agrícola europea ha buscado compensar el impacto en el nivel de los ingresos agrícolas de dicha baja de precios con múltiples mecanismos que mantengan a los productores en activo, tratando de evitar el aumento del desempleo y el abandono de las explotaciones que afectaría seriamente a los recursos naturales y el nivel de vida de la población rural.

La agricultura capitalista crea una estructura tal de precios e ingresos que no es posible generar dentro del sector los fondos necesarios para que la mayoría de los productores se reproduzcan a cabalidad junto con sus unidades de producción. De tal suerte se puede constatar que en los países más importantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las fuentes de ingreso regular de los agricultores están constituidas por:

1. Fuentes agrícolas (de su explotación y/o fuera de ella).
2. Fuentes extrasectoriales.
3. Pagos directos gubernamentales.*

De estas tres, el ingreso por trabajo agrícola dentro y/o fuera de la explotación para la mayoría de los productores se presenta como una fuente menor frente a las otras dos, tanto en el caso de la UE como de los otros países industrializados de la OCDE. Razón por la cual nos hemos centrado en el renglón de la protección gubernamental como herramienta clave de la sobrevivencia de los agricultores y el sector rural, sobre la base de la constatación de la falta de rentabilidad de la actividad agrícola en las explotaciones que no alcanzan ciertos niveles de capitalización.

Reconocida como una potencia altamente proteccionista, desde fines de los años 1980 la UE ha venido llevando a cabo reformas importantes en la gestión de los fondos dedicados a la agricultura. Recordemos que en una época en que los países europeos enfrentaban una grave penuria de productos agrícolas al finalizar la Guerra, la PAC fue concebida en su origen para asegurar la autosuficiencia alimentaria. Esta política, sin embargo,

se transformaría progresivamente en una enorme y costosa maquinaria de acopio y venta de excedentes con pérdidas. La disminución de precios que arranca a fines de la década de 1970 llevó a los productores a buscar aumentos en la productividad generando más excedentes físicos todavía, por lo que se volvió imperativo reformar la PAC para reorientar la agricultura europea hacia el mercado y tratar de aligerar el enorme costo que significaba para el presupuesto global de la CEE.

Si bien los principios fundamentales de la PAC fijados en 1957 nunca han sido cuestionados, desde 1985 la Comunidad busca un nuevo equilibrio, a partir de los siguientes objetivos:

- Mejorar la competitividad mundial de la agricultura comunitaria.
- Ajustar el potencial de producción a las necesidades del mercado.
- La protección del medio ambiente.
- El desarrollo de las zonas rurales con problemas.

En este contexto, y partiendo de los compromisos de la liberalización agrícola adquiridos en el GATT-Organización Mundial de Comercio (OMC), en 1992 la UE lleva a cabo una reforma de la PAC cuyo eje es la reducción del apoyo a los precios y la introducción de pagos directos a los productores divorciados de la productividad. Lo que ha permitido un mejor control de dichos gastos, ya que la variabilidad de los precios mundiales en función del tipo de cambio del dólar y del nivel de los inventarios gubernamentales que marcaban fuertemente la evolución del presupuesto comunitario se vuelven ahora menos determinantes. Posibilitando, por ese lado, una mejor gestión del presupuesto, pero sin quitarle su alto grado de incertidumbre proveniente de los fenómenos naturales inherentes a los procesos de producción animal y vegetal. Fenómenos que en última instancia son la justificación más importante para la existencia de pagos que compensen a los productores por el permanente cuestionamiento de su actividad en el sentido de la beligerancia de la naturaleza frente al ciclo de acumulación agrícola.

La reforma de la PAC de 1992 tiene como objetivos principales:

- El control de la producción.
- El apoyo al ingreso de los agricultores.
- El mantenimiento de la población agrícola.
- El respeto y la valorización del medio ambiente.

A diferencia del contenido vigente hasta mediados de la década de 1980, en 1992 se subraya la dimensión ambiental del sector agrícola, el mayor utilizador de tierras y agua. Entre las medidas de acompañamiento de la reforma, las agroambientales revisten una importancia mayor y han tenido generalmente buena acogida entre los agricultores. Sin embargo, la amplitud de la ayuda otorgada por la vía del régimen de precios y de pagos ligados a los cultivos de régimen intensivo (ejemplo maíz para ensilar y lino) actúan desestimulando a los productores para comprometerse en prácticas de tipo más extensivo o consagrar tierras a fines de conservación. De cualquier manera, los agricultores de la UE tienen que cumplir ahora con criterios ecológicos establecidos por cada estado miembro para recibir fondos de ciertos programas (OECD: 2001). Lo que genera una contradicción difícil de manejar que consiste en el intento de conciliar lo irreconciliable: objetivos de competitividad comercial de una agricultura productivista con objetivos ambientales.⁸

Más allá de esta discusión, el cumplimiento de los objetivos de la PAC sería imposible sin una compleja estructura de financiamiento de la agricultura a través de los llamados Fondos Estructurales Comunitarios, con los cuales se trata de conciliar el objetivo de la competitividad con el mantenimiento del tejido rural viviente y conforme al modelo europeo de sociedad, integrando además los aspectos ambientales y la salvaguarda del espacio natural.⁹

En 1997, como en otros años, el principal factor explicativo de la evolución de los ingresos agrícolas es la relación entre el índice de precios a la producción y el índice de precios del consumo intermedio. Relación que se ha deteriorado en casi todos los estados miembros, con una tendencia en las dos últimas décadas a su degradación general. En 1999 la producción del conjunto de la Unión crece 1% en volumen, pero los precios bajan 3% con relación a 1998.

Desde la entrada en vigor de la reforma de la PAC, en razón de la introducción de ayudas compensatorias frente a la baja de los precios institucionales resultante de la aplicación del AARU, estas ayudas figuran bajo el rubro de "subvenciones" en las cuentas económicas agrícolas, constituyendo un componente esencial en la formación de los ingresos de los productores. En 1996, las subvenciones de explotación recibidas por la rama agrícola en su conjunto se elevaban a casi 30% del valor agregado bruto de la agricultura europea de 15, porcentaje que es mucho más elevado en cereales y carne bovina.

El trabajo en la agricultura

En las últimas décadas, los ingresos agrícolas dependen no solamente de la evolución de los precios a la producción y de los precios de los bienes y servicios adquiridos por la agricultura, sino igualmente de otros factores importantes, sobre todo de la evolución de la producción en volumen, el papel creciente que juegan las ayudas directas en la formación del ingreso, así como de la evolución de la mano de obra agrícola por cuanto a los indicadores de ingreso por unidad de trabajo.¹⁰

En el contexto capitalista la agricultura reproduce una estructura particular de funcionamiento que le permite adaptarse a las variables de la acumulación, pero que es sumamente frágil. El primer rasgo que se constata históricamente es la tendencia a contraer su participación en el producto interno bruto de una economía nacional a medida que se desarrollan las demás actividades. Lo que no se explica por una falta de dinamismo, sino por una base relativamente inelástica y heterogénea de recursos naturales para que la inversión de capital pueda realizarse en las mismas condiciones que las otras ramas de actividad, en función de las capacidades teóricamente ilimitadas de inversión y reinversión que garanticen el crecimiento.

Otro elemento es que el sector agrícola no se reproduce en base a la misma estructura social que las otras actividades, pues como mecanismo de adaptación se genera una estructura inversa a la del sistema general donde el grueso de la población ocupada es asalariada. En la agricultura capitalista los asalariados son un

grupo minoritario, mientras que la regla en la gran mayoría de las economías son los trabajadores familiares¹¹ con un fuerte peso del trabajo no pagado.

En el caso de la reproducción de los agricultores, los datos señalan un comportamiento distinto al de los otros sectores, pues la fuerza de trabajo debe adaptarse a las condiciones que le marcan los recursos naturales con los que se trabaja. El volumen de la fuerza de trabajo se ha venido contrayendo en términos absolutos en las últimas décadas, pero en contraparte el tamaño de las explotaciones se ha incrementado, cambiando tanto la estructura demográfica del campo como su calidad ambiental. Así, la mayoría de las explotaciones no logran reproducirse a sí mismas con el producto que generan, a pesar de que en la UE cumplan con los más altos criterios de productividad del mundo. Este fenómeno, sin embargo, no es exclusivo de Europa, ya que lo mismo se observa en EUA o en Canadá, así como en la mayoría de las agriculturas del planeta, como una condición inherente a la producción animal y vegetal en el mundo de hoy.

Dadas las condiciones de la especialización agrícola, los agricultores no pueden vivir en su mayoría de lo que genera su unidad de producción, lo que genera una estructura basada en la necesidad de ingresos complementarios que le dé viabilidad al sector. Lo que en ausencia de fuentes de financiamiento gubernamental se resuelve con trabajo asalariado fuera de la explotación. La reproducción de las explotaciones está basada en trabajo familiar predominantemente, así como en la ocupación de tiempo parcial, en virtud de que las más numerosas no alcanzan la talla necesaria para generar suficiente empleo y para que su producto las vuelva rentables.

En 1997 quienes trabajan tiempo completo en su explotación son sólo un cuarto (26.7%) del total de los productores. Cifra que corresponde coincide con las unidades más grandes. El resto (73.3%) necesita buscar un complemento de ingresos en actividades fuera de la explotación, como puede apreciarse en el cuadro 2.

Cuadro 2
Tiempo de trabajo en la agricultura
(1997)

AGRICULTORES	
100% del tiempo de trabajo	26.7%
50 a 100%	54.9%
menos de 50%	18.4%

Fuente: Comisión Europea

Así es que la creación de fuentes de ingreso y de empleo complementarias o de reemplazo para los agricultores y sus familias, en la explotación o fuera de ella, ha sido y sigue siendo un objetivo esencial de la PAC, dado que las posibilidades de ocupación en el sector agrícola propiamente dicho se contraen permanentemente.

El impacto económico y social de este fenómeno en una agricultura que no estuviera altamente regulada como la europea sería el éxodo masivo de los agricultores, afectando en profundidad la economía rural, la sustentabilidad de la vida de los pueblos y la sobrevivencia de los bancos, de las oficinas de correo y de otros servicios y negocios del ámbito rural¹², poniendo simultáneamente más poder en manos de las grandes firmas procesadoras y de las cadenas de supermercados.

La multifuncionalidad de la agricultura

En la actualidad, la reforma de la PAC reconoce estos procesos particulares y define como mecanismo compensatorio el reconocimiento de la multifuncionalidad de la actividad agrícola como base del modelo europeo de agricultura.

De acuerdo con esto, la agricultura no sólo produciría bienes, produce también servicios territoriales y ambientales. El mantenimiento de los paisajes rurales, la preservación de los

recursos y la ocupación de zonas con desventajas naturales constituyen servicios de naturaleza pública que justifican claramente un financiamiento del sector agrícola por la colectividad.

En ese sentido, las zonas rurales son multifuncionales y los agricultores los más adecuados para cumplir como agentes centrales del proceso.

La multifuncionalidad describe el vínculo fundamental entre agricultura sustentable, inocuidad alimentaria, balance territorial, mantenimiento del paisaje y del medio ambiente y, lo que es particularmente más importante para los países en desarrollo, la seguridad alimentaria. Pero por el momento la multifuncionalidad se pone en entredicho en aras de fomentar los progresos en el comercio. Este carácter de la agricultura debe ser reconocido en su contenido mercantil, que proporcione a los agricultores que generan dichos bienes la compensación económica que les permita mantener una forma de vida en el ámbito rural y como fórmula para dar viabilidad a la agricultura y al cuidado del ambiente.

Sin embargo, en ausencia de mecanismos universales de mercado que reconozcan las múltiples tareas que desempeñan los agricultores, sólo los países industrializados tienen los medios para otorgar ayudas a la producción y a los precios, y para incorporar la preocupación sobre el impacto de la globalización en el medio ambiente, la salud, los aspectos sociales y la diversidad cultural. De ahí que la posición europea se oponga a una liberalización total del comercio agrícola y que el conjunto de los países de la OCDE hayan buscado vías para canalizar subsidios directos a la agricultura independientes de la producción para evitar efectos distorsionantes del comercio, pero conservando su capacidad de decidir e intervenir en el campo de acuerdo a sus intereses de conservar la vida rural y el ambiente.

Financiamiento comunitario

Durante el tercer año de la aplicación de la reforma de la PAC se constata un aumento permanente del ingreso proveniente de los pagos directos. Los ingresos públicos netos por explotación¹³ aumentaron en todos los estados miembros de la Comunidad de

12, con el concomitante aumento de la importancia de las subvenciones públicas en el ingreso agrícola.

Cada estado miembro en lo individual canaliza fondos de ayuda a sus agricultores; sin embargo, el peso de los fondos comunitarios es superior y están concebidos desde una perspectiva de convergencia de las economías de la UE, expresando el nivel más acabado de apoyo a la agricultura. En la actualidad, la política comunitaria para la agricultura se da en el marco del desarrollo rural que implica la participación, de manera simultánea o individual, en función de los diferentes objetivos, de los tres fondos estructurales: FEDER, FSE y FEOGA¹⁴.

El financiamiento de las medidas de la PAC se efectúa a través del FEOGA, un organismo comunitario que administra las diferentes organizaciones agrícolas de mercado; es uno de los principales pilares del presupuesto de la UE y el que absorbe la mayor parte de los fondos. Comprende dos secciones: "garantía" y "orientación".

La sección *Garantía* permite financiar los gastos necesarios para el sostenimiento de los precios (compras de excedentes de producción por los organismos de intervención, restituciones y ayudas a la exportación).

La sección *Orientación* del FEOGA interviene a título de los cuatro objetivos siguientes:

- Objetivo núm. 1: regiones en retraso de desarrollo
- Objetivo núm. 5 a): estructuras agrícolas para el conjunto de las regiones.
- Objetivo núm. 5 b): desarrollo rural de ciertas zonas limitadas.
- Objetivo núm. 6: regiones nórdicas

La sección *Orientación* participa en el financiamiento de la política estructural y social en la agricultura, contribuye directamente a las acciones para mejorar las estructuras de las explotaciones, las infraestructuras rurales, el aparato de comercialización y de transformación de los productos, las medidas de reconversión de la agricultura, las ayudas compensatorias a ciertas zonas desfavorecidas o de desarrollo rezagado.

La aportación del FEOGA representa en general, según la naturaleza de las medidas y la región, entre el 25 y 65% del conjunto de los costos de la PAC. Y está financiado por las siguientes fuentes:

- 1.4% del impuesto al valor agregado captado por los Estados miembros.
- 1.20% del producto interno bruto de cada país en 1992, pero paulatinamente fue llevado a 1.27% en 1999.
- Derechos de aduana sobre las importaciones comunitarias provenientes de terceros países.
- Impuestos agrícolas sobre las importaciones comunitarias provenientes de terceros países.
- Cotizaciones aportadas por los productores de azúcar.
- Recursos anexos.

Con los recursos captados se apoyan los siguientes rubros del FEOGA:

I. Medidas horizontales

1. Medidas de mejoramiento y de modernización¹⁵.
2. Instalación de jóvenes agricultores¹⁶.
3. Zonas agrícolas desfavorecidas¹⁷.
4. Medidas concernientes a la transformación y a la comercialización de los productos agrícolas y silvícolas.

II. Medidas regionales

1. Objetivo núm. 1¹⁸. Representa cerca del 70% de la totalidad de los créditos de los fondos estructurales.
2. Objetivo núm. 5 a): estructuras agrícolas para el conjunto de las regiones.
3. Objetivo núm. 5 b): desarrollo rural de ciertas zonas limitadas.
4. Objetivo núm. 6: regiones nórdicas.
5. Iniciativas comunitarias y acciones innovadoras.
6. Evaluación de los programas de desarrollo rural.

III. Medidas de acompañamiento

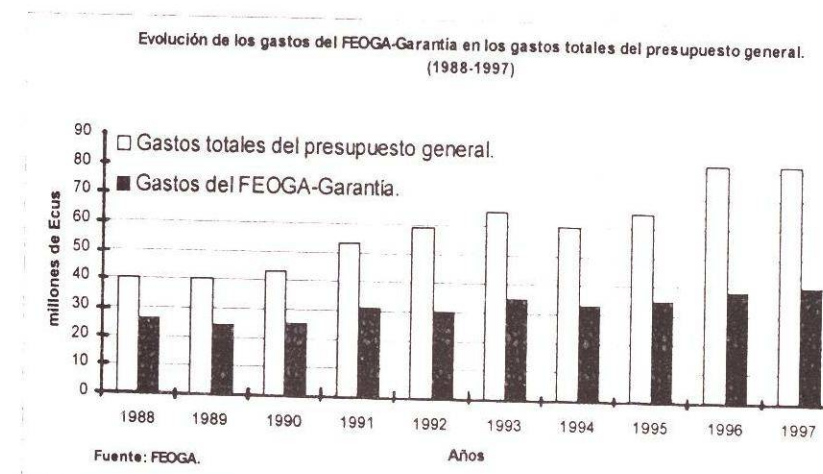
1. Medio ambiente.
2. Régimen comunitario de ayudas al retiro anticipado.
3. Medidas forestales en agricultura.

IV. Investigación agrícola

1. Investigación sobre las encefalopatías espongiformes transmisibles.
2. Recursos genéticos en agricultura.

Obedeciendo a esta clasificación, el presupuesto general de la Unión Europea para 1997 fue fijado en 80,880 millones de ecus, constituyendo los gastos del FEOGA-Garantía 51% del mismo. No obstante la alta proporción en el conjunto del presupuesto, desde la década de 1980 se observa una voluntad para limitar la progresión de los gastos agrícolas que llegaron a significar el 75% del presupuesto total de la CEE a principios de la década de 1980. Lo que nos da una idea del peso que se otorga a la agricultura y que se puede observar en la gráfica 1, solamente para los fondos del FEOGA, que no son todos los que recibe la agricultura al interior del bloque europeo.

Gráfica 1



De cualquier manera, la siniestralidad recurrente del sector obliga frecuentemente a financiar gastos no previstos y en montos importantes. En 1997, por ejemplo, los estados miembros evolucionan en un contexto de austeridad

presupuestal, teniendo además que enfrentar gastos del orden de 470 millones de ecus a título de las medidas excepcionales destinadas a controlar la epizootia de peste porcina clásica que estalló a principios de ese año.

Por su parte, los gastos a título de las organizaciones comunes de mercados agrícolas financiados por el FEOGA-Garantía conciernen esencialmente:

- El apoyo a los mercados¹⁹.
- Las ayudas directas (un gasto de 27,8074 millones de ecus en 1996).

Las ayudas directas, compensadoras de precios, son actualmente, y con mucho, el tipo de intervención más importante. Se trata sobre todo de ayudas directas a los productores. Siendo los más relevantes las culturas arables y la carne bovina²⁰.

De la misma manera hay que señalar las medidas de acompañamiento destinadas a los productores que realizan esfuerzos para proteger el medio ambiente, para mantener el espacio natural, para valorizar los recursos forestales o ceder su explotación para retirarse de manera anticipada.

Resulta interesante conocer el reparto de los fondos del FEOGA-Garantía a partir de su asignación por sector de especialización productiva. Y aún en producciones donde los europeos cuentan con una ventaja comparativa y competitiva superior a la de cualquier otra región del mundo podemos constatar que se destinan recursos a apoyar la actividad, como en el caso del aceite de oliva y del vino.

La política agrícola también capta ingresos, gracias a las percepciones efectuadas en el marco de las organizaciones comunes de mercado. Dichos ingresos, que forman parte de los recursos propios de la Unión Europea, consisten en:

1. Impuestos²¹.
2. Cotizaciones²².

Existen otros ingresos de origen agrícola: en la organización común del mercado de leche y de productos lácteos. Los productores pagan, en caso de rebasar las cuotas de producción de leche, un impuesto suplementario.

En el cuadro 3 podremos apreciar de manera sencilla el destino porcentual del apoyo global comunitario a los agricultores, a través del indicador de apoyo al productor (IAP).²³

Cuadro 3
Composición del indicador de apoyo al productor en 1999 en la UE

	1986-1988	1998-2000
Apoyo a los precios del mercado	85 %	61 %
Pagos basados en el producto	6	5
Pagos por área cultivada/num. de animales	3	24
Pagos sobre derechos históricos	0	1
Pagos basados en uso de insumos	5	7
Pagos basados en restricciones de insumos	1	3

Fuente: OCDE

(como porcentaje del indicador de apoyo al productor)

Aquí se puede observar claramente el incremento en el apoyo a las producciones extensivas como una medida clave de control de excedentes y abaratar los gastos en su manejo. Pero sin que la producción intensiva deje de ser el eje de la reproducción del sector agrícola europeo.

Los fondos de financiamiento agrícola en la UE son cuantiosos. Sin embargo, este bloque funciona dentro de la misma lógica que el resto de países industrializados, donde se constata que el nivel global de los apoyos está en relación directa de la mayor o menor cantidad de recursos naturales aptos para la agricultura de cada economía. De forma tal que el IAP por agricultor de tiempo completo en la UE es de 16 028 dólares en 1998-2000, mientras que en EUA fue de 20 803 y en Japón de 25 190.

Calculado por hectárea, el IAP en 1998-2000 fue de 762 dólares por hectárea en la UE, de 120 en EUA y de 11 378 en Japón. (OCDE: 2001)

En cualquier caso, los niveles de subsidio a los agricultores en los países industrializados denotan la incapacidad del

sector de autosustentarse de acuerdo a las necesidades de la reproducción global de la economía.

Conclusiones

Durante la próxima década en todos los puntos del planeta la agricultura deberá enfrentarse a una adaptación forzada por los cambios que caracterizarán la evolución del mercado, la política y las reglas comerciales. Estos cambios afectarán no sólo a los mercados agrícolas, sino también a las economías locales de las regiones rurales en general, donde muchas enfrentan problemas de desarrollo económico, al mismo tiempo que deben cumplir con funciones de orden ecológico y recreativo cada vez más importantes. Y las exigencias ligadas a estas funciones exigirán nuevas adaptaciones de la agricultura que seguirán significando altos presupuestos y que serán imposibles de desarrollar para las economías del Sur, en ausencia de los recursos financieros necesarios. Como parte de esto, la política agrícola de los países industrializados, y por ende la de la UE, vive la contradicción de seguir privilegiando el cuidado de su poderío agrícola, de su competitividad basada en un esquema productivista que presiona a la baja el nivel de vida de los agricultores, que ofrece bienes con distintos grados de toxicidad a los consumidores y que degrada los recursos naturales, al mismo tiempo que pretende realizar una gestión positiva ambiental y de la calidad de vida de productores y consumidores que en términos reales sólo sirve como válvula para regular y compensar algunos de los efectos de la agricultura intensiva sobre el ambiente, los agricultores y los mercados internacionales.

De cualquier forma, los altos niveles de proteccionismo de este modelo agrícola son condición de la hegemonía de los países ricos y del lugar subordinado de los países en desarrollo en los mercados agropecuarios. La protección es un instrumento válido para el cumplimiento de funciones estratégicas como la seguridad alimentaria, el bienestar social y el cuidado ambiental, pero se le ha convertido en un arma para el dominio comercial sobre la base de reconocer que el sector agrícola no es viable sin políticas y fondos que compensen los procesos naturales en los que se sustenta, pero que de entrada no son compatibles con los

ciclos de la acumulación, por lo que se trata de un sector que se reproduce sobre una contradicción estructural que exige financiamiento permanente que la mitigue.

Bibliografía

Bouët, Antoine (2001), "Pourquoi soutenir l'activité agricole aujourd'hui?", en *Problèmes Économiques*, núm. 2.719, 27 juin, Paris.

Commission Européenne (1998), *La situation de l'agriculture dans l'Union Européenne. Rapport 1997*, Bruxelles, Luxembourg.

European Commission (2001), *Agriculture in the European Union: Statistical and Economic Information 2000*, Luxembourg.

_____ (2000), *Agriculture and International Trade Relations*, Brussels, Luxembourg.

Limouzin, Pierre (1996), *Les agricultures de l'Union Européenne*, Armand Colin, Paris.

Ministère de l'agriculture, la chasse et de la pêche, (2001), *Chiffres agriculture et pêche 2001. Les structures agricoles dans l'Union Européenne*, Paris.

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (2001), *Farm Business Survey*, London.

OECD (2001), *Agricultural Policies in OECD Countries*, OECD, Paris.

Trápaga Delfín, Yolanda (1995), "Políticas agropecuarias en los países industriales: nuevas tendencias, viejos efectos", en Camberos *et al* (compiladores), *Las consecuencias de la modernización y el desarrollo sustentable*, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo-Programa Universitario de Alimentos (UNAM), Hermosillo, México.

Notas Bibliográficas

¹ O cómo proteger la agricultura a toda costa en un contexto de liberalización Comercial internacional

² La agricultura de la Gran Bretaña nos da un ejemplo claro de lo anterior pues, junto con sus colegas del continente, desde antes de la irrupción de la enfermedad de las vacas locas, los agricultores británicos experimentaban una de las peores depresiones agrícolas registradas. En

2000 las cifras oficiales muestran que el ingreso de la agricultura británica cayó por el quinto año consecutivo. Los ingresos agrícolas promediaban 5,200 libras esterlinas, una caída del 10% en el año anterior y una caída de 2 tercios en los 5 años anteriores, generando un exodo sin precedente de 51 mil agricultores y jornaleros (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food: 2001). En este caso, el origen del problema ha sido la fortaleza de la libra esterlina que abrió el Reino Unido a las importaciones baratas y a la caída simultánea del valor del apoyo directo de la UE —que constituye alrededor de 40% del total del ingreso agrícola— debido a la debilidad del Euro. Lo que fue exacerbado por el veto a la carne inglesa al comenzar la epidemia de encefalopatía bovina esponjiforme (EBE), un colapso en los precios de las mercancías, precios más altos del petróleo y factores naturales tales como inundaciones. Estos acontecimientos de mediano plazo afectaron la viabilidad de largo plazo de la agricultura, del entorno agrícola y de los agricultores.

³ Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Irlanda, Dinamarca, Gran Bretaña, Grecia, España y Portugal.

⁴ En 1993 ingresan Suecia, Finlandia y Austria.

⁵ En 1957 se funda la Comunidad Económica Europea, cuando Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Bélgica y los Países Bajos firman el Tratado de Roma, constituyendo una de sus bases principales la instalación de una política agrícola común (PAC).

⁶ En los países industrializados de la OCDE los pagos directos gubernamentales constituyen en promedio 40% de los ingresos de los agricultores. (OCDE: 2001).

⁷ Este mecanismo se echa a andar en los hechos desde la segunda mitad de los años 1980 en el conjunto de los países de la OCDE, como una medida para disminuir inventarios gubernamentales sin desproteger a los productores, sustituyendo los pagos por tonelada por pagos por hectárea e introduciendo los pagos por extensificación de la producción y los pagos verdes. (Trápaga: 1995)

⁸ Simultáneamente, la nueva orientación de la PAC otorga una alta prioridad a asuntos de seguridad y calidad alimentarias, estableciendo en 2000 una Autoridad Europea de Alimentos para vigilar estos asuntos. Pero a pesar de esto, las recientes crisis en distintos rubros de la producción alimentaria han vuelto a cuestionar las bases de su modelo. Costosa para la colectividad, esta política no ha evitado la sucesión de los acontecimientos europeos de los últimos años: EBE, dioxinas, peste porcina y fiebre aftosa.

⁹ Dentro de ese marco, medidas como la agricultura orgánica, la preservación del hábitat semi-naturales, el mantenimiento de huertos y de bosques tradicionales, el mantenimiento de los rebaños alpestres y de los pantanos está presente en el presupuesto que contribuye a mantener e incrementar los ingresos de los agricultores.

¹⁰ Una unidad de trabajo anual (UTA) corresponde al trabajo de una persona de tiempo completo durante un año entero. Unidad que sirve para medir el volumen real del tiempo trabajado en la agricultura, ya que la sola suma de los productores identificándolos con un valor de tiempo preestablecida no da una idea correcta dado que sólo la minoría trabaja de tiempo completo en esa actividad.

¹¹ Los productores familiares son aquellos que realizan la valorización de su unidad productiva de manera directa con su trabajo y el de su familia, incluyendo el trabajo no pagado como forma estructural de su reproducción.

¹² Este proceso implica la desaparición de aproximadamente 10 mil oficinas postales rurales en el caso del Reino Unido.

¹³ Todas las ayudas y subsidios pagados directamente a la explotación, incluidas las ayudas nacionales y los pagos compensatorios, menos los impuestos a la producción.

¹⁴ Los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) se orientan a reducir las desigualdades de la riqueza entre las regiones de la Comunidad. Los Fondos Sociales

Europeos (FSE) financian las acciones de formación y reinserción profesional. Los Fondos Europeos de Orientación y Garantía (FEOGA) descritos en el texto son el eje de la PAC.

¹⁵ Alrededor de 41 mil explotaciones por año se benefician de las ayudas a las inversiones en las explotaciones agrícolas que prevén la realización de planes individuales de inversión con el objetivo de mejorar la competitividad, a la modernización de las condiciones de producción y a la diversificación de las actividades, así como a la preservación del medio ambiente, a la mejora de la higiene de los hatos y al bienestar de los animales.

¹⁶ Pretenden instalar como jefes de explotación a jóvenes capaces de adaptarse a las nuevas realidades de la agricultura dándoles los medios para enfrentar los gastos de instalación.

¹⁷ Las regiones de montaña y otras zonas agrícolas desfavorecidas reciben indemnizaciones compensatorias con el objetivo de facilitar el mantenimiento de la actividad agrícola y de la población. Estas ayudas destinadas a compensar los costos de producción generalmente más elevados, se aplican ampliamente, beneficiando a más de 1.2 millones de explotaciones. El conjunto de las zonas agrícolas desfavorecidas se eleva a 56% de la superficie agrícola de la Comunidad de Quince. Al mismo tiempo hay propuestas que buscan reforzar la política comunitaria a favor de las distintas regiones de montaña.

¹⁸ Dirigidas a zonas esencialmente rurales donde la agricultura, la silvicultura y la pesca constituyen la principal utilización de las tierras y juegan un papel mayor en la formación de los ingresos y la creación de empleos (alrededor de 15% del empleo agrícola). Estas medidas son financiadas por toda una gama de instrumentos por los tres fondos estructurales y por el instrumento financiero de orientación de la pesca (IFOP) en el marco de los programas de desarrollo integrados.

* En 1997 1 dólar estadounidense = 0.78 ecus

¹⁹ Restitución a la exportación, almacenamiento, primas orientadoras, ayudas a la transformación y a la comercialización, ayudas al consumo, retiros y operaciones asimiladas y gastos diversos.

²⁰ Además, como resultado de la reorientación de mediados de la década de 1980, primero, y de la reforma de la PAC, después, el FEOGA-Garantía está llamado a financiar total o parcialmente ciertas medidas específicas de gestión de los mercados agrícolas, tales como la distribución de productos agrícolas a los desfavorecidos de la Comunidad, las acciones de lucha contra el fraude, las medidas de promoción de la calidad así como medidas que buscan compensar la situación geográfica excéntrica de los departamentos franceses de ultramar de las islas de Madeira y de las Azores, de las islas Canarias y de las islas del mar Egeo

²¹ Son impuestos variables y son percibidos sobre las importaciones de productos agrícolas, bajo organización común de mercados, originados en terceros países; dichos impuestos son destinados a compensar la diferencia entre los precios del mercado mundial y los niveles de los precios que se han convenido alcanzar al interior de la Unión. Como resultado del AARU dichos impuestos fueron reemplazados por derechos fijos a la importación, a partir de 1995.

²² Percibidas en el marco de la organización común de mercado del azúcar, se dividen en cotizaciones a la producción de azúcar y de isoglucosa, en cotización al almacenamiento de azúcar, en cotización complementaria de reabsorción; aseguran el financiamiento por parte de las cotizaciones percibidas entre los agricultores y las empresas azucareras de los costos originados por la venta y el manejo de los excedentes de producción comunitaria con relación al consumo al interior de la Unión.

²³ Este indicador (producer subsidy estimate, en inglés) es calculado por la OCDE como una medida agregada de los distintos subsidios al productor. (OCDE: 2001)