

La Política Agrícola Común de la Unión Europea: una política resistente al cambio

Puntos salientes:

- ▶ A lo largo de sus más de 30 años de existencia, la política agrícola común de la Unión Europea ha ido ampliando sus objetivos, incorporando nuevos instrumentos y dejando de utilizar otros. Sin embargo, ha logrado resistir a las presiones internas y externas y, más allá de las formas, su esencia no ha cambiado.
- ▶ La PAC es un claro ejemplo de libro de texto de las consecuencias de una política de precios mínimos y de protección de un sector en particular: exceso de oferta, falta de incentivos para mejorar la eficiencia, desarrollo artificial de un sector que genera mecanismos políticos para evitar la modificación de la política que los beneficia, medidas complementarias que tratan de corregir las consecuencias no deseadas de los primeros instrumentos, complementadas luego por nuevas medidas dado el escaso éxito de los cambios propuestos.
- ▶ Los principales instrumentos que actualmente emplea la PAC son: i) medidas internas: precios administrados, compras estatales, pagos directos a los productores, cuotas de producción, umbrales de garantía y superficies máximas garantizadas; ii) protección frente a las importaciones: aranceles, cuotas arancelarias y derechos adicionales en base a las salvaguardias especiales; iii) para las exportaciones: subsidios o restituciones.
- ▶ La carne vacuna cuenta con el más alto nivel de protección -107%-, seguida por el trigo -77%-, los quesos y leche -60%- y el maíz -49%-. A su vez, y como resultado de distintas negociaciones, ha ido abriendo cuotas con aranceles preferenciales para el ingreso de productos como carne, manteca, quesos, frutas, maíz y azúcar.
- ▶ Los subsidios a la exportación representaron en 1996 un 13% del valor de las exportaciones extra-comunitarias de alimentos. El 40% de las exportaciones de carne, el 38% de las ventas de lácteos y el 13% de las de cereales son subsidiadas, lo cual es otro indicador más de la falta de competitividad internacional de la producción comunitaria. Si se compara esta proporción con la de años anteriores, se nota una tendencia decreciente, en particular a partir de la vigencia de los acuerdos de la Ronda Uruguay.
- ▶ El gasto público destinado al sector corresponde al 40% del PBI agrícola, mientras que la ayuda total, con 142 mil millones de dólares, equivale al 125% del producto sectorial. De estas transferencias, el 54% provienen de los ciudadanos en su carácter de contribuyentes -por impuestos- y el 46% en su carácter de consumidores por los precios regulados que son mayores a los que resultarían de una libre importación. A su vez, el 60% de la ayuda es a través de medidas de sostén de precios -compras estatales, barreras a la importación, subsidios a la exportación-, el 35% mediante pagos directos y el resto por medio de obras de infraestructura y otros servicios de carácter general.

La idea central que se discute en este artículo se resume en su título, pues en sus más de 30 años de existencia, la política agrícola común (PAC) de la Unión Europea (UE) ha venido ampliando el número de objetivos, incorporando nuevos instrumentos y dejando de utilizar otros; es decir, ha tenido diversas modificaciones importantes. Sin embargo, ha logrado resistir a las presiones internas y externas y, más allá de las formas, su esencia no ha cambiado.

La razón de esto es simple y a la vez compleja. Una analogía servirá para mostrar que la aparente paradoja no es tal. Si una persona tiene un problema en la rodilla por hacer un ejercicio físico indebido, la mejor solución es que deje de hacer dicho ejercicio; pero una alternativa es tratar de evitar esa dolencia con un aditamento físico, como ser una rodillera. Mas el uso continuo de ésta puede generar problemas de circulación sanguínea en la pierna,

ante lo cual la prescripción médica consiste en la ingestión de un medicamento para mejorar la circulación. Sin embargo, el paciente puede verse afectado por alguna de las contraindicaciones de este medicamento, efectos colaterales que se podrán tratar con nuevos fármacos. A esta altura es obvio que la mejor solución de todo este problema sería que el paciente deje de hacer la actividad deportiva que le afecta la rodilla para que desaparezcan las consecuencias derivadas de un incorrecto tratamiento inicial; esto es, corregir la causa primera del problema.

Esto que parece absurdo para el tratamiento de la dolencia de una persona, refleja lo de algún modo cuestionable de la política agrícola europea. La evolución de la PAC es una historia de sucesivas medidas que trataron de corregir las consecuencias negativas de los instrumentos aplicados previamente, pero siempre esquivando la solución más sencilla: eliminar la causa inicial del problema. Esto resume la intrincada trama de la PAC, que justifica considerar a este tema como algo complejo. No obstante, su esencia no es tan difícil de entender, más allá de los detalles y los tecnicismos.

El objeto de este artículo es presentar la esencia de esta política y entrar en sus detalles. Para ello, en primer lugar se repasa la evolución de la PAC desde su origen, encuadrándola en el contexto en que se gestó, con un particular énfasis en los objetivos, los diferentes instrumentos que se fueron utilizando en un comienzo, los resultados, conflictos y consecuencias, muchas de ellas no buscadas. Luego se presentan los cambios efectuados durante las décadas del 70 y 80, para entrar así a la reforma de 1992 y a los cambios de política comercial relacionados con el Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay. Después se procede a analizar el costo de la PAC, partiendo de un enfoque presupuestario -los costos explícitos- y continuando con diferentes criterios para medir las formas de ayuda que no siempre se reflejan en el gasto público -los costos implícitos-. En ese contexto se presenta en forma sucinta la reforma actual y se discuten algunos de sus motivos posibles. Por último, en las conclusiones se vuelve al tema de la consistencia de la PAC con sus objetivos originales y actuales y las perspectivas de esta política común, dada la ampliación prevista de la UE y el posible inicio de una nueva ronda de negociaciones de la OMC, en la cual el capítulo agrícola tendrá particular relevancia.

I - El Contexto¹

La política agrícola de la hoy Unión Europea nace en 1962, en un contexto histórico diferente del actual: Europa Occidental no se autoabastecía de alimentos; necesitaba generar recursos a efectos de importar energía y materias primas necesarias para reconstruir e impulsar su sector industrial; venía de dos guerras, durante y luego de las cuales el pueblo europeo había sufrido la escasez de alimentos; y en el campo trabajaba el 20% de toda la población económicamente activa. Por otra parte, la situación internacional era muy tensa, más aún para Europa, dividida en dos luego del surgimiento del bloque soviético, motivo por el cual la idea de la producción de alimentos como cuestión estratégica y de seguridad era un tema relevante en las agendas de los arquitectos de la integración europea de los años cincuenta y sesenta.

Al mismo tiempo, la constitución de la PAC se produce en un marco de reglas comerciales multilaterales que permitían fuertes distorsiones al comercio de productos agrícolas, con la intención de facilitar que los principales países, en especial los desarrollados, persigan

propósitos económicos -v.g., autosuficiencia alimentaria- y extra-económicos -v.g., apoyo a regiones menos desarrolladas de carácter agrícola, evitar la despoblación del campo para mantener la vida rural *per se* y para limitar la migración hacia las ciudades, con sus consecuencias sobre el desempleo urbano y el déficit habitacional-².

Si bien no son nuevas, las políticas de subsidio a la agricultura cobran un mayor auge a partir de la década del 30, cuando se verifica un exceso de oferta y caen los precios de los productos agrícolas, a partir de lo cual se incrementa la protección del agro, en particular en los países europeos, para mantenerlo lo más aislado posible de los efectos de la depresión reinante (Fennell, 1987, p.2). Así se elevan los aranceles aduaneros, se colocan restricciones cuantitativas y se tornan comunes instrumentos como precios sostén internos y subsidios a los productores y consumidores. Este estado de cosas continúa aun después de finalizada la segunda guerra, cuando comienzan a aplicarse los avances tecnológicos en el agro y se incrementa la producción de alimentos. En ese entonces, el objetivo de mantener el nivel de ingresos de los agricultores pasó a ser tan importante como el de la seguridad alimentaria, con el resultado de que el agro quedó fuera de las reglas del GATT y la asignación eficiente de recursos en el sector dejó de tener importancia.

Cuando se inician las negociaciones para constituir la Comunidad Europea a mediados de la década del 50, el agro presenta la imagen de un sector importante en términos estratégicos y de empleo pero ineficiente y regulado en extremo³, no preparado para enfrentar la competencia externa y donde la eliminación de los aranceles intrabloque no alcanzaba en absoluto para garantizar un mercado común para los productos agrícolas. Por eso es que el surgimiento de la PAC no se explica solamente por el particular contexto histórico ya descrito al inicio: según Swann (1988, pp.205/206), i) Francia no estaba dispuesta a abrir su mercado a los más competitivos productos industriales alemanes sin que Alemania permita el acceso de los productos provenientes de la más eficiente agricultura francesa; ii) dejar al agro fuera del mercado común, iba a llevar diferencias en el precio de los alimentos, con lo cual los países con precios más bajos podrían tener menores salarios industriales y disfrutar de una ventaja competitiva en el comercio de manufacturas a partir de las diferentes políticas agrícolas, situación que, se puede agregar a Swann, era muy probable que tornara insostenible el mercado común; iii) el peso político del sector agropecuario no podía ser ignorado, en especial en Francia.

II - Objetivos y principios

La PAC es un claro ejemplo de una política cuyo propósito inicial iba más allá de beneficiar económicamente a un determinado sector: buscaba lograr la autosuficiencia alimentaria y una mayor homogeneización social y productiva de los diferentes países⁴. Sus **objetivos**, según el artículo 39 del Tratado de Roma de 1957, son:

- a) incrementar la productividad del agro;*
- b) garantizar un nivel de vida "justo" a la población agrícola;*
- c) estabilizar los mercados;*
- d) asegurar la provisión de productos agrícolas;*
- e) garantizar precios "razonables" al consumidor interno.*

La poca precisión que acompaña a vocablos como “justo” o “razonable”, ha permitido un margen de discreción elevado en la consecución de esta política.

Estos objetivos generales se complementan luego con algunos más específicos definidos en la conferencia de Stresa en 1959 donde, entre varios puntos, se destacan los siguientes: i) la agricultura es parte integral de la economía y un factor esencial en la vida social; ii) que la especialización sea conforme a la estructura económica y condiciones naturales dentro de la comunidad; iii) será esencial la eliminación de ayudas contrarias al espíritu del Tratado; iv) el capital y el trabajo empleados en la agricultura deberán recibir una remuneración comparable con la que obtendrían en otro sector; v) se encargarán esfuerzos para elevar la capacidad competitiva de las empresas familiares.

En 1960 se definen tres principios que marcan su funcionamiento: unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera. La **unidad de mercado** implica que el intercambio de productos agrícolas debe efectuarse sin trabas dentro de la Comunidad. Para esto se estableció un período de adaptación de ocho años durante el cual se fueron suprimiendo los aranceles aduaneros internos, homologando las normas técnicas, administrativas y sanitarias, se fijaron precios administrados comunes y se crearon las organizaciones comunes de mercado para realizar la gestión unificada de la política agrícola. Así, el mercado único comenzó en 1966 para las frutas y vegetales; en 1967 para los cereales, arroz, oleaginosos, huevos y carne de cerdo; en 1968 para el azúcar, lácteos y carne vacuna; en 1969 para el vino. De este modo, en 1970 estaba en funcionamiento el mercado común en el área de productos agrícolas, con algunas excepciones que luego se fueron eliminando⁵.

La **preferencia comunitaria** llevó a privilegiar las transacciones de los productos agrícolas comunitarios, creando restricciones comerciales comunes frente a importaciones de terceros países. Así se fijaron, entre otras medidas, un arancel externo común, requisitos sanitarios y fitosanitarios, cupos a la importación, precios de ingreso para las compras y derechos de importación variables. Estos instrumentos se describen en detalle en la sección siguiente.

Por último, el principio de la **solidaridad financiera** se refiere a que el financiamiento de todas las medidas que componen la PAC sea llevado a cabo por un fondo común creado en 1962 y conocido como FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola) al que aportan todos los países miembros en función del tamaño de sus economías, independientemente de cuánto se benefician del mismo. Este principio se basa en un criterio de equidad que apunta al logro de un equilibrio en el grado de desarrollo de los países miembros.

El FEOGA consta de una sección de orientación y otra de garantía. La primera surge con el objetivo de corregir las desigualdades en el nivel desarrollo de los sectores agrícolas, mediante la puesta en marcha de programas de ajuste estructural y la construcción y mejora de la infraestructura agrícola, como caminos y silos. La sección de garantía incluye las erogaciones referidas a la intervención en los mercados internos y a los subsidios a la exportación.

Después de repasar los objetivos y los principios que han estado guiando la PAC, queda claro cómo la Comunidad brindó un trato diferencial al agro, creando un complejo

sistema de mercados administrados que, por otra parte, resultó de la consolidación de los mecanismos preexistentes en los países fundadores (Fennell, 1987, p.95). Este es el tema que se trata a continuación.

III - Instrumentos iniciales

Los instrumentos de fomento que se emplearon en el comienzo fueron una combinación de precios mínimos, barreras arancelarias y no arancelarias y ayudas directas, a los que luego se sumaron limitaciones cuantitativas, incentivos para reducir la producción y subsidios a la exportación, entre los más importantes. Estas medidas se pueden dividir en dos grupos (Fennell, 1987, p.98): i) las de tipo interno; ii) las relacionadas con el comercio exterior.

Ambos grupos de instrumentos se basan en los llamados *precios indicativos* y de *orientación* de diferentes productos, que no constituyen precios mínimos sino que se utilizan para definir la magnitud de las medidas de apoyo interno y de las referidas al comercio exterior. Estos precios terminaron fijándose, en general, en el nivel prevaleciente en el país con mayor precio sostén en cada producto; es decir, el precio indicativo promedio de la Comunidad se elevó respecto a la situación previa a esta política común.

En el primer grupo, el instrumento más importante es el *precio de intervención*, que es un poco inferior al indicativo, y sirve, por ejemplo, para señalar el precio al cual los entes nacionales públicos -las Agencias de Intervención- están obligados a comprar, siempre que el producto cumpla las características estipuladas por la regulación respectiva. Los cereales constituyen el ejemplo clásico de aplicación de esta medida. Como alternativa de las compras estatales, también se puso en práctica el mecanismo de subsidios para el almacenamiento privado, también con la intención de evitar que el aumento de la oferta reduzca el precio interno..

Asimismo, entran en esta categoría otros instrumentos, entre los cuales se destacan:

- i) *los precios mínimos a los cuales el sector manufacturero debía comprar la materia prima a los productores de cereales, soja y azúcar, entre otros, y que se utilizaban para definir el monto del subsidio a otorgar a los procesadores;*
- ii) *las ayudas directas o primas a los productores, en base a la cantidad producida o superficie cultivada;*
- iii) *los pagos por deficiencia, por el cual se le otorgaban subsidios al productor de acuerdo a la diferencia entre el precio objetivo y el precio del mercado, en especial en oleaginosas y carne ovina;*

Respecto de la regulación del comercio exterior, se establecieron medidas para restringir las importaciones y fomentar las exportaciones. Respecto de las primeras, se fijaba un precio -que según los productos se denomina precio umbral o precio de referencia-, que servía como guía para determinar el precio al que podían ingresar los productos importados: si el valor internacional era inferior, se establecía un *derecho de importación variable* -denominado "prelievo"- para compensar la diferencia.

También se fijaron *aranceles* comunes para diferentes productos, como frutas, hortalizas, carne y oleaginosas. Sin embargo, y más allá de algunas extremos, el nivel promedio de los aranceles era modesto como para constituirse en una barrera significativa a las importaciones: por ejemplo, el arancel *ad valorem* promedio en 1988 para los alimentos era del 14,5%, mientras era del 10% para las frutas frescas, del 10,5% para las hortalizas, del 8,3% para los cereales, del 10,5% para las carnes frescas, del 21,5% para las carnes preparadas y del 12% para los quesos (GATT, 1991). Por lo tanto, la protección se daba básicamente a través de los derechos variables y otras medidas. Respecto de su impacto sobre las decisiones de los productores, en lo que hace a mantener al sector agropecuario aislado del resto del mundo, hay dos diferencias sustanciales entre estos dos tipos de derechos: i) mientras con los aranceles los precios internos tienden a evolucionar en forma paralela a los precios mundiales, con los prelievos no ocurre así; ii) en la mayor parte de los casos los prelievos hacen imposible que un productor extranjero pueda entrar con precios competitivos, no importa cuán eficiente sea. Además, esta especie de desvinculación de lo que ocurre en el mundo tiene como consecuencia que, al disminuir los precios internacionales, el ajuste productivo se termina haciendo en los países agrícolas más eficientes.

Otra de las principales trabas al acceso es la representada por las *cuotas de importación*, la clásica restricción a la importación de carne vacuna, que han permitido el ingreso de carne pagando un arancel menor y, en general, exentas de los prelievos. Similar es el caso de la carne ovina y la manteca⁶.

Por último, los *subsidios a las exportaciones* -"restituciones" o "devoluciones", en el particular lenguaje de la PAC y de otras políticas agrícolas- se calculan como la diferencia entre el precio interno vigente y un precio internacional promedio. Por lo tanto, el monto del subsidio depende de las medidas de política que influyen sobre el precio interno y de la situación de los mercados mundiales, que ha llevado a subsidios muy elevados en épocas de precios internacionales bajos y a subsidios nulos, y hasta impuestos a la exportación en algún caso⁷, ante precios internacionales muy altos.

IV - Resultados, consecuencias y conflictos

Vistos los objetivos y los instrumentos que en un principio se fijaron para cumplirlos, cabe ahora algunas reflexiones sobre el grado en que dichos propósitos se alcanzaron, si tuvieron algunas consecuencias no buscadas de manera explícita y si se produjeron algunos efectos no deseados, como ser conflictos entre los objetivos y algunos problemas no previstos. A partir de estas circunstancias es que la PAC fue ajustando sus instrumentos y ampliando su alcance. En esta sección se presentan el grado de alcance de los objetivos, alguna de sus consecuencias y los conflictos generados, mientras se dejan los problemas para la siguiente.

Comenzando con el objetivo de incrementar la **productividad**, en Europa Occidental se produjo una modernización muy amplia de todo el agro, con aplicación de nuevas técnicas de producción, mayor mecanización, mejoramiento genético de plantas y animales y mayor producción de insumos -agroquímicos y alimentos balanceados-, que trajo como resultado un esperable aumento de los rendimientos (López, 1994, p.295). Al mismo tiempo, se fue verificando un importante incremento de la producción agropecuaria europea, como

se puede comprobar en cereales y carne, dos de los productos más importantes de la UE, donde su tasa de variación fue superior a la mundial: entre 1966 y 1996, la producción de cereales creció un 220% y la de carne vacuna un 88%, mientras que la variación mundial fue del 91% en el primer caso y del 61% en el segundo (ver CEI, 1999, p.205).

Mientras hay trabajos donde concluyen que la mejora en la productividad y el aumento de la producción es consecuencia directa de la PAC (ver López, 1994), otros presentan dudas al respecto. Por ejemplo, en GATT (1991, p.190) se sugiere que no se puede determinar cuánto se debió a la política agrícola y cuánto al progreso técnico verificado en todo el mundo desde la década del sesenta. Swann (1988, p.216) va más allá, al plantear no sólo que el aumento en los rendimientos se dio en la mayoría de los países desarrollados, sino que la PAC hasta pudo haber limitado el avance en Europa al dejar de lado el objetivo de asignación eficiente de recursos.

En segundo lugar, el **nivel de vida de la población agrícola** se ha ido equiparando con el de los trabajadores de los demás sectores: el ingreso promedio de los hogares agropecuarios es por lo menos igual al promedio de todos los hogares en los diferentes países de la Comunidad, con la excepción de Portugal, en donde son inferiores en alrededor de un 50%. Por ejemplo, son superiores en Dinamarca (en un 55% aproximadamente), Irlanda (30%), Francia (25%), Luxemburgo (50%) y Países Bajos (170%) (EC, 1997 b, p.20)⁸. Sin embargo, como en este cálculo se incluyen ingresos por actividades rurales no agrícolas - turismo, recreación, cotos de caza y pesca, entre otras-, no se puede afirmar de manera rigurosa que la PAC logró, por sí sola, la equiparación de ingresos.

El tercer objetivo de la PAC, el de **estabilizar los mercados agrícolas** comunitarios, también se ha venido cumpliendo. Tyers y Anderson (1992, pp.65/71), al analizar la relación entre las variaciones del precio interno recibido por los productores y las variaciones del precio en la frontera para diferentes países durante el período 1961-1983, muestran que los precios domésticos en la Comunidad se han mantenido mucho más estables respecto de los precios internacionales que lo ocurrido en otros importantes productores y exportadores agrícolas, como EE.UU., Australia, Canadá y Argentina. Aun cuando esta diferente evolución se puede deber a factores de mercado como altos costos de transporte, almacenamiento y comercialización, Tyers y Anderson sostienen que la política agrícola explica gran parte de dicha diferencia. Esto es particularmente cierto en Europa, donde los derechos variables y las cuotas son herramientas muy aptas para limitar de manera apreciable la transmisión de las fluctuaciones de los precios internacionales. Apoyando esta interpretación, Swann (1988, p.217) incluye también como factores explicativos a las políticas internas, en especial a las compras estatales y al manejo de los stocks públicos.

En cuarto lugar, a fines de la década del 70 se alcanza el objetivo de **asegurar la provisión de productos agrícolas**. Como resultado de los estímulos a la producción y de la política de precios internos altos que limitó el incremento del consumo en alimentos respecto de una situación hipotética con mercados abiertos, la UE comienza la década del 80 siendo autosuficiente en dos productos más que relevantes, como la carne vacuna y los cereales.

UE: Evolución de la tasa de autoabastecimiento
producción / consumo, en porcentaje

1. Carne vacuna	
1970/74	92,5
1975/79	98,5
1980/84	104,7
1985/89	105,8
1993/97	107,2

2. Cereales	
1970/71	80,5
1974/75	93
1979/80	96,5
1984/85	126,2
1988/89	115,1
1993/97	111,7

Fuente: CEI a partir de Cristini et al. (1993) y Lázari (1993)

Distinto es el resultado respecto objetivo de **garantizar precios “razonables” al consumidor interno**. Al aislar al productor de lo que ocurre en los mercados mundiales, la PAC no sólo ha moderado las fluctuaciones de los precios, también condujo a que los precios que enfrenta el agricultor sean superiores a los de países con mercados más abiertos. Para ejemplificar esto, se han tomado los precios al productor de tres productos claves - trigo, maíz y carne vacuna- en dos mercados representativos -Alemania y Estados Unidos- entre 1975 y 1995. Tal como se aprecia en el siguiente cuadro, los precios de los cereales han sido entre un 35% y un 144% mayores en Alemania, mientras que en carne vacuna la diferencia ha sido un poco menor. Aun cuando estos valores no expresan cuánto más pagan los consumidores europeos por sus alimentos debido a la PAC -por ejemplo, no incluyen costos de transporte, procesamiento y comercialización-, constituyen una aproximación de la magnitud de la brecha, análisis que se ampliará en la sección donde se tratan en detalle los costos de esta política.

Sobrepuestos al Productor Agrícola
precios en Alemania / precios en EE.UU.

	Trigo	Maíz	Carne vacuna
1975	1,38	1,77	1,84
1980	1,73	2,12	1,69
1985	1,25	1,35	0,93
1990	2,24	2,44	1,06
1995	1,40	1,88	1,40

Fuente: CEI en base a FAOSTAT

Esto marca un claro conflicto entre algunos de los objetivos de la PAC, en particular entre el de mejorar los ingresos de los agricultores y estabilizar los mercados, por un lado, y el atender a los intereses de los consumidores, por el otro. Salvo que se entienda por “precios razonables” a aquellos convenientes nada más que para el productor. Asimismo, esta diferencia de precios funciona como un impuesto regresivo sobre los consumidores, debido a que el

mayor costo de la canasta alimentaria impacta en mayor medida sobre las familias de menores ingresos (Tarditi, 1998, p.11).

Un segundo conflicto se da entre la política agrícola y alguno de los objetivos de la política comercial común. En el art. 110 del Tratado de Roma, se establece que los estados miembros deben contribuir “a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales” y “al desarrollo armonioso del comercio internacional”. De la revisión de los instrumentos de la PAC, es evidente que la UE no ha colaborado con la eliminación de las barreras comerciales al comercio agrícola. La demostración de la falta de cumplimiento del segundo propósito requiere un análisis un poco más detallado.

Primero, la búsqueda del autoabastecimiento, más las trabas arancelarias y no arancelarias al ingreso de productos agrícolas, redujo el papel de la Comunidad como un importador significativo de alimentos, en especial en rubros de clima templado, como cereales y carnes. Segundo, la producción de excedentes y los subsidios a la exportación hicieron que la UE aumente sus ventas agrícolas e incremente su participación en las exportaciones mundiales

UE: Participación en el comercio agrícola mundial (*)
en porcentaje

	1970	1980	1990	1997
Exportaciones				
Prod. alim. y anim. vivos	8	12	12	11
Carne	6	11	11	11
Lácteos y huevos	20	31	20	19
Cereales	9	11	15	13
Bebidas y tabaco	15	28	26	26
Aceites y grasas	6	11	18	18
Semillas oleaginosas	1	0	0	1
Total alimentos	8	12	13	13
Importaciones				
Prod. alim. y anim. vivos	23	20	17	16
Carne	17	13	11	8
Lácteos y huevos	6	5	17	3
Cereales	19	8	4	4
Bebidas y tabaco	18	14	8	9
Aceites y grasas	30	23	19	18
Semillas oleaginosas	47	41	33	23
Total alimentos	24	21	17	15

(*) se consideran los países miembros de la UE en cada fecha

Fuente: CEI en base a Comtrade

Una primer consecuencia fue que la UE se fue cerrando como mercado para diversos países, en especial para aquellos productores de clima templado, como es el caso de Argentina (ver CEI, 1999). Una segunda es que, al reducir sus importaciones e incrementar su exportaciones, bien se puede considerar como muy plausible la hipótesis de que la PAC ha contribuido a deprimir los precios internacionales de los *commodities* agrícolas. Al respecto,

Tyers y Anderson (1992, pp.195/198) estimaron que para el período 1980/82 la UE fue la economía industrializada que más contribuyó a disminuir los precios de cereales, carne, lácteos y azúcar, con la excepción de Japón para el arroz. Al mismo tiempo, fue quién más ayudó a reducir el volumen mundial del comercio de carne. Por lo tanto, como lo afirma Swann (1988, p.221), la PAC ha sido causa de fricciones y ha estado -y sigue estando- en el centro de diversas disputas comerciales en lo referente al sector agroalimentario.

V - Los nuevos problemas

Es el turno de presentar tres problemas internos que surgieron a partir del desarrollo de la PAC que no fueron previstos inicialmente: sus efectos sobre el medio ambiente, la asimetría en la ayuda otorgada y el desarrollo de un sistema de producción minifundista. Su importancia radica en que son argumentos que han venido siendo utilizados para pedir cambios en la PAC, incluso dentro de la propia Comunidad.

En primer lugar, como la PAC favoreció tanto la expansión del área dedicada a la explotación agropecuaria como la aplicación de prácticas agrícolas intensivas, se produjeron **efectos negativos sobre el medio ambiente**, como el agotamiento de nutrientes de la tierra, erosión del suelo, contaminación de aguas subterráneas y superficiales, contaminación del aire a partir de los desechos de las explotaciones ganaderas, emanación de gases que favorecen el efecto invernadero, aumento de productos químicos en la cadena alimenticia, cultivo de tierras marginales más frágiles, impacto negativo sobre la biodiversidad y modificación del paisaje rural (OECD, 1989; IICA, 1992). Unido a menudo a la intensificación, el privilegiar el apoyo a ciertos productos -cereales, azúcar, carne, leche- llevó a una mayor especialización, con los consiguientes impactos que el monocultivo tiene sobre la biodiversidad (EC, 1997 b, p.40).

Sin embargo, no hay consenso sobre el grado de influencia de la PAC respecto de los sistemas de producción adoptados y de las consecuencias de estos sobre el ambiente, lo cual no implica negar la existencia de los problemas ambientales mencionados (EC, 1997 b, pp.36/41). Por ejemplo, si bien hay acuerdo sobre el daño generado por el paquete tecnológico que se utilizó desde los años sesenta, como el mismo se empleó también en otros lugares donde se aplicaron diferentes políticas agrícolas, disminuye la importancia de la PAC como factor explicativo de la adopción de dicho paquete. Además, tampoco se pueden dejar de lado otros elementos que tienen una influencia significativa en el grado del impacto ambiental de técnicas y sistemas agrícolas: las características naturales de cada región, la selección de la tecnología apropiada y la forma de utilizarla. Sin embargo, aun tomando en consideración todos estos factores, es difícil rechazar la hipótesis de que la PAC no haya actuado, en el mejor de los casos, como un catalizador de algunos de los efectos negativos de cierto tipo de agricultura sobre el ambiente.

Por el lado social, la PAC fue originando cierta **asimetría en la ayuda otorgada**. Esto se debió a que los subsidios se conceden en función del volumen de producción o del número de cabezas de ganado, de modo que los establecimientos de mayor tamaño reciben una mayor proporción de la ayuda, generando un efecto distributivo que se puede catalogar como regresivo. Esta situación se potencia si se considera que las fincas pequeñas y medianas constituyen una gran parte del total, aunque ocupan un área menos que proporcional. Por

ejemplo, los establecimientos de más de 50 hectáreas representan el 8% de todas las unidades productivas pero responden por el 60% de las tierras destinadas a la producción. Esta concentración se acentúa en Francia, donde el 27% de las fincas ocupan el 72% de las hectáreas. En este marco se dio la afirmación del ex comisionado agrícola Mac Sharry, de que el 80% de los recursos presupuestarios iban al 20% de los productores (EC, 1991, prefacio).

Estructura de las fincas agropecuarias, 1995
en porcentaje

Tamaño (en ha.)	Establecimientos	Hectáreas ocupadas
UE-15		
1-5	56,4	5,7
5-10	13	5,2
10-20	10,6	8,6
20-50	11,5	20,9
>50	7,9	59,6
Francia		
1-5	26,7	1,4
5-10	9,5	1,8
10-20	12,1	4,5
20-50	24,1	21
>50	27	71,3

Fuente: CEI en base a EC (1998)

Fincas de más de 50 has., 1995
ordenado por establecimiento, en porcentaje del total

País	Establecimientos	Hectáreas ocupadas
Grecia	0,4	7,7
Italia	1,6	33,5
Portugal	2,2	54,1
Austria	3,6	33,8
Países Bajos	6,3	28,1
Finlandia	6,8	23,0
España	7,6	64,7
Bélgica	8,4	34,9
Alemania	12,6	61,1
Irlanda	13,2	40,0
Suecia	21,0	60,6
Dinamarca	24,9	61,2
Francia	27,0	71,3
Reino Unido	34,2	83,7
Luxemburgo	37,4	75,7

Fuente: CEI en base a EC (1998)

El tercer problema no previsto originalmente, es que la PAC ha permitido el mantenimiento de un **sistema de producción minifundista** que no cuenta con la suficiente escala como para aprovechar las ventajas que el tamaño de la explotación tiene para producir con costos más bajos y, de este modo, llevar adelante una producción competitiva a nivel internacional,

uno de los problemas centrales del agro europeo. Mientras que en promedio las explotaciones pequeñas constituyen la mayor parte de las fincas, la situación varía según los países, tanto si se la mide en cantidad de establecimientos como en porcentaje de hectáreas ocupadas. Por ejemplo, Grecia, Italia, Portugal y Austria presentan una estructura productiva con baja participación de los establecimientos más grandes, al contrario del Reino Unido, Luxemburgo, Francia y Dinamarca.

Esta estructura productiva menos eficiente que la de otros países agrícolas, es a la vez causa y consecuencia del complejo sistema de subsidios y protecciones: por un lado, el nivel de la ayuda fue determinado por la menor productividad de las fincas pequeñas; por el otro, el régimen de la PAC preservó este tipo de conformación del sector e hizo menos prioritaria la búsqueda de economías de escala (Larsen and Hansen, 1994), con lo cual el sector requiere un cambio importante en su estructura para sobrellevar una alteración radical de la PAC - otra explicación más sobre cómo es políticamente difícil eliminar los subsidios y otro tipo de ayudas¹⁰.

VI - Primeros cambios de la PAC

A partir de estos efectos no deseados, y en especial con la intención de reducir los excedentes de producción y poner un freno al crecimiento del presupuesto agrícola comunitario, se fueron introduciendo ciertos cambios a la PAC durante las décadas del 70 y del 80. Uno de ellos fue el establecimiento de una *tasa de corresponsabilidad*, por la cual se fijó que los productores lecheros y cerealeros, beneficiados por precios mínimos y compras de intervención estatales, paguen una tasa que se destine al financiamiento de la PAC; de ahí el nombre del derecho. Otro fue la introducción de *umbrales de garantía*, que consisten en fijar límites al volumen producido para el cual rigen los precios mínimos, de manera que si se superan estas cantidades máximas, se reducen los precios de intervención para el año siguiente. Se aplicaron al sector de cereales, oleaginosos y hortalizas. Con el objeto de reducir la producción en el sector lácteo, y debido al fracaso de las tasas de corresponsabilidad, en 1984 dieron inicio las *cuotas de producción* en el rubro lechero, cupos que antes eran exclusividad de la producción de azúcar. Por último, se fueron disminuyendo los *incentivos* para vender los productos a las agencias de intervención, mediante aumentos en los requisitos de calidad de los productos y alargamiento de los plazos de pago (Cristini et al., 1993, p.45).

Luego, en 1988, se hace una nueva reforma un poco más sustancial. Así se incluyeron medidas como los *estabilizadores de precios* -para los lácteos, los cereales y los oleaginosos-, que consisten en un mecanismo que reduce el precio mínimo de un producto cuando la producción supera cierto límite cuantitativo. También se introdujeron medidas para reducir la producción, como ser incentivos para el retiro de tierras de la producción -régimen de *set aside*-, para la extensificación y primas para la faena de bovinos recién nacidos (Cristini et al., 1993, p.46). Asimismo, con la intención de limitar el aumento del gasto de la PAC, se establece en 1988 que la sección de garantía del presupuesto agrícola no puede crecer más que el 74% de lo que crece el PBI comunitario.

Sin embargo, las intenciones de encarar modificaciones más profundas chocaron con la dinámica propia de esta política, pues los subsidios y las demás medidas empleadas llevaron,

primero, a la ya señalada preservación de unidades productivas pequeñas sin el tamaño suficiente para beneficiarse de las economías de escala; segundo, a la utilización de técnicas de producción más intensivas, que a su vez condujo a una mayor demanda de insumos agrícolas y, así, a un desarrollo de las industrias relacionadas; y, por último, a un aumento en el valor de las tierras gracias a la renta derivada del subsidio.

Recién en 1992, a los 30 años de su constitución, se logra un primer paso para modificar la orientación general de la política agrícola. En ese momento, los productos más relevantes se beneficiaban de distintos tipos de barreras a la importación -prelievos, cuotas, aranceles, precios de referencia-, subsidios a la exportación y se les aplicaba distintas medidas internas -precios de intervención, compras estatales, cupos de producción, ayudas, etc.-, tal como se describe en el siguiente cuadro.

Principales instrumentos de la política agrícola a comienzos de 1992

Sector	Importación	Exportación	Medidas internas
Lácteos	Aranceles y prelievos Cuotas	Restituciones	Compras estatales Cuotas de producción Tasa de corresponsabilidad
Carne vacuna	Aranceles y prelievos Cuotas	Restituciones	Compras estatales Ayudas directas a los ingresos Ayuda a almacenamiento privado
Frutas y hortalizas	Aranceles Cargas compensatorias en función del precio de referencia	Restituciones	Compensaciones por retirar Umbrales máximos de garantía Ayudas a los procesadores
Cereales	Aranceles y prelievos	Restituciones	Compras estatales Tasa de corresponsabilidad Umbrales de garantía Ayudas a procesadores
Oleaginosos	Aranceles nulos o bajos	Restituciones	Compras estatales Ayuda a los procesadores
Azúcar	Aranceles y prelievos Cuotas preferenciales	Restituciones	Compras estatales Tasa de corresponsabilidad Cuotas de producción

Fuente: CEI en base a GATT (1991)

VII - La reforma de 1992

Con el objetivo controlar el aumento de la producción y el crecimiento de los gastos agrarios, en 1992 se lleva a cabo una reforma de la PAC, a partir de la propuesta del comisionado agrícola Mac Sharry. Es así como en ésta se afirma que no es presupuestariamente sostenible el manejo de los excedentes de producción, que los establecimientos más grandes resultaron los mayores beneficiarios de la ayuda, que la agricultura intensiva está perjudicando el ambiente, que la Comunidad tiene "responsabilidades internacionales vinculadas especialmente a la necesidad de estabilizar los mercados mundiales en el interés" y que la "única opción viable para la Comunidad en el largo plazo es una política de precios competitiva que la capacite para enfrentar la inevitable competencia" (EC, 1991). Según algunas opiniones (Hathaway and Ingco, 1995; Felton-Taylor et al., 1996; Stancanelli, 1998) un motivo no menor

fueron las presiones externas recibidas por la Unión Europea en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

La reforma de 1992 lleva a cabo un cambio cualitativo en la política agrícola: deja de lado el objetivo de incrementar la producción para lograr el autoabastecimiento y pasa a preocuparse por contener el gasto y mejorar la competitividad del agro europeo. Las principales medidas fueron la reducción de los precios mínimos de cereales, oleaginosas, leguminosas y carne vacuna; los pagos compensatorios a los agricultores por las caídas en los ingresos originadas en la reducción de los precios sostén -uno de los elementos más novedosos- y las medidas acompañantes -protección ambiental, forestación y jubilación anticipada-.

Los pagos compensatorios por disminución en los ingresos se vinculan con el objetivo de garantizar a los agricultores un nivel de vida similar al de los que desarrollan actividades industriales o comerciales. Y como políticamente el agro no es un sector más, la compensación fue un elemento indispensable para llevar adelante esta reforma. Sin embargo, se diseñó de modo que la ayuda no implique aumentos en la producción sino al contrario, disminuciones.

Por ejemplo, en el caso de los cultivos, los pagos compensatorios pasaron a estar sujetos al retiro de tierras de la producción -régimen de *set aside*- y con un límite a nivel regional para la superficie beneficiada por estos pagos. En relación al ganado vacuno, el pago de las primas compensatorias fue condicionado a que no se sobrepase una cierta densidad de cabezas de ganado por hectárea, con primas suplementarias por menores niveles de densidad. Además, se fijó un límite máximo a la cantidad de animales que pueden incluirse en el beneficio de esta prima. De este modo se buscó incentivar un método de producción más extensivo.

Las medidas acompañantes -ambientales, forestales y jubilatorias- fueron una innovación respecto de la evolución previa de la PAC. Las ambientales -fijadas en el Reglamento 2078/92- consisten en primas para quienes lleven adelante acciones tendientes a disminuir la degradación del ambiente y los recursos naturales, en especial mediante el empleo de técnicas de producción más extensivas y con menor uso de agroquímicos. La cantidad de hectáreas involucradas en estos programas creció un 150% entre 1994 y 1997, mientras que se cuadruplicó la participación de las explotaciones ganaderas, medida por la cantidad de cabezas de ganado.

Grado de aplicación de medidas ambientales

acumulado al 31/10 de cada año

Año	hectáreas	cabezas de ganado
1994	10.879.940	78.883
1995	18.882.640	338.359
1996	22.866.424	374.849
1997	26.851.107	455.335

Fuente: CEI en base a EC (1998)

Las medidas ambientales se introducen dentro del concepto de "multifuncionalidad" del agro, que sostiene que además de proveer alimentos, el sector cumple diversas funciones, como la de proteger la naturaleza, mantener el paisaje rural y su estilo de vida y evitar la emigración del campo a la ciudad. Este es el nuevo argumento que los negociadores europeos están planteando en los foros internacionales para "defender" su agro, más allá de la mayor o menor racionalidad económica. Lo peligroso de esta visión es que justifica la existencia de un

tratamiento diferenciado al sector agropecuario mediante argumentos bastante más “nobles” y mejor vistos por la comunidad que el mero mantenimiento de los ingresos de los agricultores.

Las medidas forestales tienen por objetivo fomentar el desarrollo de la silvicultura en las zonas agrícolas, tanto para incentivar usos alternativos de la tierra destinada al agro como para beneficiarse de los efectos positivos de los bosques para la conservación de suelos y cursos de agua. Los instrumentos utilizados son ayudas para plantación de árboles y mejora en las condiciones de comercialización de productos forestales.

Por último, aunque con carácter optativo, los estados miembros pueden otorgar ayudas especiales a los agricultores que quieran jubilarse de manera anticipada, siempre que superen los 55 años de edad. Esto permitiría, en principio, una ampliación del tamaño de los establecimientos agrícolas para lograr economías de escala que reduzcan los costos y hagan más competitivo al agro europeo, además de que las tierras puedan destinarse a usos no agrícolas. La relevancia de esta medida se entiende en un sector con una población envejecida -alrededor de la mitad de los agricultores comunitarios supera la edad mínima establecida- que, en consecuencia, se contraería en el futuro.

Esta reforma ha constituido un giro respecto a sobre quiénes recae el principal costo del mantenimiento de esta política, tal como se verá en la sección IX. Si desde su comienzo el mayor peso lo soportaron los consumidores a través de la diferencia entre el precio interno y el internacional, desde 1992 los contribuyentes comunitarios pasaron a desempeñar un papel más importante, como consecuencia de la reducción de los precios de garantía y el aumento de los pagos compensatorios, además de las medidas de desarrollo agrícola y complementarias. De esta manera se hace más explícita la magnitud de los recursos que se transfieren al sector agropecuario y la política agrícola pasa a vincularse de forma más estrecha a la política presupuestaria. Así, el presupuesto comunitario puede funcionar, cada vez en mayor medida, como una restricción del gasto destinado al agro.

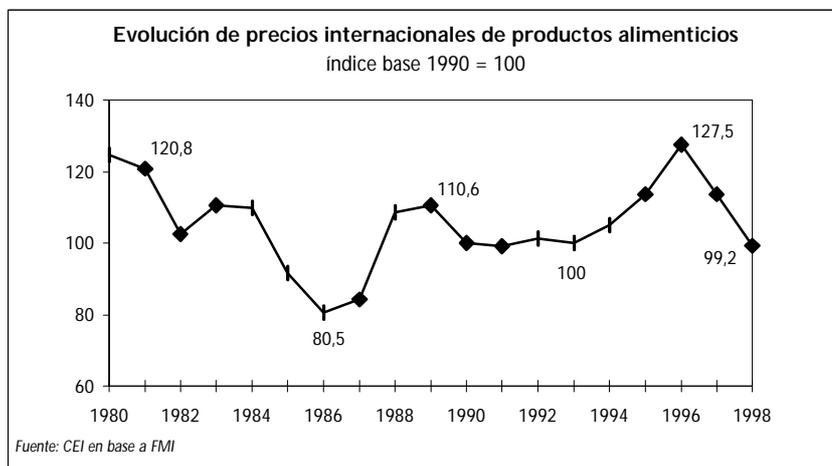
La siguiente modificación importante de la política agrícola se refiere a las medidas comerciales que se pusieron en práctica a partir de los compromisos asumidos por la UE en la Ronda Uruguay del GATT en 1994, tema que se trata a continuación.

VIII - La PAC y la Ronda Uruguay

En el Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay se adoptaron diversas modificaciones que hacen al problema del acceso a los mercados, a la ayuda interna y a los subsidios a la exportación. En lo que hace al acceso, la medida más importante consistió en transformar en aranceles a la mayor parte de las barreras no arancelarias. Para ello se establecieron **equivalentes arancelarios** de dichas barreras, para cuyo cálculo se consideró la diferencia existente entre los precios internos y los internacionales en un cierto período que se tomó como base¹¹.

Como el período tomado como base fue el de 1986/88, durante el cual se observaron los precios internacionales más bajos de las últimas dos décadas (ver gráfico)¹², los equivalentes arancelarios fueron fijados en niveles que en muchos casos implicaron una protección más

elevada que las medidas no arancelarias que se reemplazaban (Hathaway and Ingco, p.18). A partir de dicho nivel, los países desarrollados deben proceder a una reducción promedio de los aranceles en un 36% antes del 2001 -en el caso de la UE, corresponde al mes de julio, cuando comienza su año "agrícola"-.



Para los productos "arancelizados", se acordaron disposiciones especiales de **salvaguardia**, que permiten la imposición de derechos de importación adicionales cuando las compras aumentan de manera importante -salvaguardia basada en el volumen- o cuando el precio de las importaciones cae por debajo de cierto nivel de referencia -salvaguardia basada en el precio-. A partir de lo acordado en la Ronda Uruguay, la UE viene aplicando derechos específicos adicionales a diversos productos agrícolas en base a las salvaguardias, instrumento que la UE apoyó durante las negociaciones para contar con una protección adicional (Hathaway and Ingco, p.17).

Es así como en varios rubros la protección resulta de una combinación de derechos *ad valorem* y derechos específicos, sobre los cuales se aplica el 36% de reducción. Considerando algunos relevantes para el comercio comunitario, se observa que la carne vacuna presenta el más alto promedio para 1997 del equivalente arancelario de los dos tipos de derechos¹³, seguida por el trigo, los lácteos y el maíz. Los aranceles menores los registran los oleaginosos y derivados, situación que se remonta al acuerdo alcanzado durante la Ronda Dillon del GATT (1960/61).

Un caso particular lo representan las frutas, que cuentan con aranceles *ad valorem* y derechos específicos discriminados por estación, con valores más altos durante el periodo de comercialización de la cosecha y menores durante el resto del año, debido al carácter estacional y perecedero de estos productos. Asimismo, tienen mecanismos de salvaguardia con base en cantidades y en precios; en este último caso, se establecieron precios de entrada mínimos -que deben ir disminuyendo como si fueran un arancel- para que en caso de que el precio de los productos importados descienda por debajo de dicho nivel, se puedan aplicar derechos adicionales que aumentan cuánto mayor sea la diferencia con el precio de referencia¹⁴.

Aranceles y derechos específicos: productos seleccionados

orden decreciente según arancel promedio 1997

Producto	Derecho año base (1986/88) (*)	Cota año 2000 (*)	Promedio 1997 (**)	Salvaguardia
Carne vacuna, fresca o refrigerada	20% + (2763 ecu/ton a 4740 ecu/ton)	12,8%+(1768 ecu/ton a 3034 ecu/ton)	107,5%	Sí
Trigo	149 ecu/ton a 231 ecu/ton	95 ecu/ton a 148 ecu/ton	76,8%	Sí
Quesos	2173 ecu/ton a 3456 ecu/ton	1391 ecu/ton a 2212 ecu/ton	60,2%	Sí
azucarar	251 ecu/ton a 2857/ton	138 ecu/ton a 1828 ecu/ton	59,3%	Sí
Maíz	147 ecu/ton	94 ecu/ton	48,7%	Sí
Manteca	2962 ecu/ton a 3614 ecu/ton	1896 ecu/ton a 2313 ecu/ton	11,7%	Sí
Porotos de soja	0%	0%	0%	No
Harina de soja	0%	0%	0%	No
Aceite de soja	5% a 15%	3,2% a 9,6%	n.d.	No

(*) el rango de derechos específicos corresponde a las diferentes posiciones de cada partida

(**) promedio aritmético que incluye los equivalentes ad valorem de los derechos específicos

Fuente: CEI en base a GATT (1994) y OMC (1997)

Por su parte, también se fijaron **compromisos de acceso corriente y mínimo**: los primeros buscan que no se reduzcan, como consecuencia de la “arancelización”, los niveles de acceso al mercado respecto del período 1986/88; los segundos indican que, si la importación de un producto sujeto a barreras no arancelarias era inferior al 3% del consumo interno, se deben establecer cuotas de importación con aranceles inferiores al resultante del proceso de “arancelización”, para alcanzar un 5% de nivel de importación a fin del 2000. Mas como el compromiso se acordó a un nivel de 4 dígitos del sistema armonizado, esto permitió que se combinen líneas arancelarias que presentaban distinto grado de acceso y así disminuir el grado de compromiso respecto de algunos productos más sensibles, como hizo la UE con la carne y los lácteos (Felton-Taylor et al., 1996, p.229).

Entre las cuotas se destacan las siguientes:

- a) la de carne vacuna de alta calidad -cuota Hilton-, con un arancel del 20%;
- b) la cuota para cortes vacunos congelados, con un arancel del 20%;
- c) la de carne ovina, con arancel del 0%;
- d) la de manteca, con un derecho específico de 86,88 ecu/100 kg.;
- e) las de queso, con derechos específicos de 17,06 ecu/100 kg.;
- f) las cuotas para limones -con arancel del 6%-, manzanas -0%- y peras -5%-. Para las dos últimas se aplican también los precios de entrada;
- g) las de maíz y sorgo para vender a España y de maíz para Portugal, con un arancel que depende de que se asegure el cumplimiento de la cuota; y
- h) las de azúcar asignadas a la India y a los signatarios de la Convención de Lomé.

Respecto de la **ayuda interna**, se dispuso que debe reducirse en un 20% entre los años 1995 y 2000, tomando como base el período 1986/88. Aún cuando impone un compromiso no modificable de manera unilateral, esta disposición no constituye una presión especial para la UE. La razón es la siguiente: al momento de firmar el Acuerdo, ya había practicado la reforma de 1992 que, como se ya se vio, convierte parte del apoyo vía precios sostén en

ayuda directa que, en principio, no promueve un aumento de la producción. De este modo, estas medidas entraron en el denominado "compartimiento azul" y quedaron así exceptuadas del compromiso de reducción, no pudiendo ser apeladas ante el Organismo de Solución de Diferendos de la OMC hasta finales del año 2003, cuando vence la cláusula de paz¹⁵.

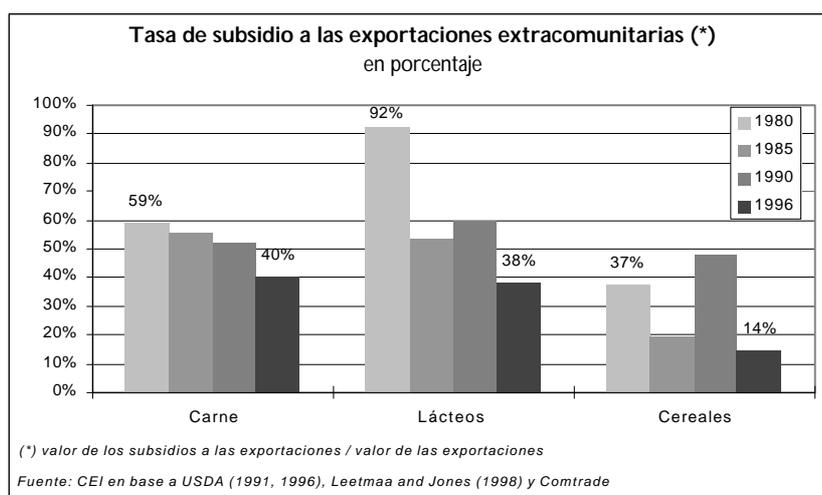
El último punto se refiere a los compromisos de reducción de los **subsidios a la exportación**, que deben disminuirse un 36% en valor y un 21% en volumen hasta el año 2000, tomando como base el período 1986/90¹⁶. Respecto del grado de cumplimiento de este compromiso, según se aprecia en el cuadro siguiente, los subsidios a nivel agregado que aplicaba la UE en 1996 eran inferiores al techo fijado para el año 2000. Pero no es así en productos como arroz, azúcar, carne vacuna, vino y frutas y vegetales, cuyo cumplimiento se complica dado el descenso que registraron los precios de los *commodities* agrícolas en los últimos dos años.

UE: Subsidios a las exportaciones agrícolas
en millones de ecus, según grado de incumplimiento

Producto	Año base (1986/90)	1996 (a)	Compromiso año 2000 (b)	(a) / (b)
Arroz	58	72	37	1,95
Vino	61	60	39	1,54
Otros	598	685	509	1,35
Carne vacuna	1.958	1.527	1.254	1,22
Frutas y vegetales	96	72	61	1,18
Azúcar	780	525	499	1,05
Otros productos lácteos	1.090	732	698	1,05
Aves	142	73	91	0,80
Queso	534	271	342	0,79
Aceite de oliva	85	39	54	0,72
Leche en polvo descremada	431	170	275	0,62
Manteca	1.481	552	948	0,58
Carne porcina	299	71	191	0,37
Otros granos	1.636	389	1.047	0,37
Trigo y harina	2.015	318	1.290	0,25
Huevos	68	7	44	0,16
Tabaco	63	3	40	0,08
Oleaginosos	43	0	28	0,00
TOTAL	11.438	5.566	7.447	0,75

Fuente: CEI en base a Leelmaa and Ackerman (1998)

Merece destacarse que los subsidios a la exportación representaron en 1996 un 13% de las exportaciones extra-comunitarias de alimentos¹⁷. Considerando los rubros que recibieron los subsidios más importantes, resulta que equivalen al 40% de las exportaciones de carne -vacuna, porcina y aves-, al 38% de las ventas de lácteos y al 13% de las de cereales, lo cual es otro indicador más de la falta de competitividad internacional de la producción comunitaria. Si se compara esta proporción con la de años anteriores, se nota una tendencia decreciente, en particular a partir de vigencia de los acuerdos de la Ronda Uruguay.



En resumen, la situación de los principales instrumentos de política es la siguiente: i) las más importantes medidas internas son los precios administrados, compras estatales, pagos directos a los productores -en muchos casos sujeto a un compromiso de retiro de tierras o a un límite de cabezas de ganado por hectárea-, cuotas de producción, umbrales de garantía y superficies máximas garantizadas; ii) como protección frente a las importaciones se utilizan aranceles, cuotas arancelarias y derechos adicionales en base a las salvaguardias especiales; y iii) para las exportaciones se recurre a los subsidios o restituciones. Su aplicación para los principales productos se resume en el cuadro siguiente.

Principales instrumentos de la política agrícola a comienzos de 1999

Sector	Importación	Exportación	Medidas internas
Lácteos	Aranceles	Restituciones	Compras estatales
	Cuotas arancelarias		Cuotas de producción
	Salvaguardias		
Carne vacuna	Aranceles	Restituciones	Compras estatales
	Cuotas arancelarias		Pagos directos a productores (primas)
	Salvaguardias		Régimen <i>set aside</i>
Frutas y hortalizas	Aranceles	Restituciones	Compensaciones por retirar productos del mercado
	Cuotas arancelarias		Umbrales máximos de garantía
	Salvaguardias		Pagos directos a productores
			Ayudas a los procesadores
Cereales	Aranceles	Restituciones	Compras estatales
	Cuotas arancelarias		Pagos directos a productores
	Salvaguardias		Régimen <i>set aside</i>
Oleaginosos	Aranceles nulos o bajos	Restituciones	Pagos directos a productores
			Superficies máximas garantizadas
Azúcar	Aranceles	Restituciones	Compras estatales
	Cuotas arancelarias		Tasa de corresponsabilidad
	Salvaguardias		Cuotas de producción

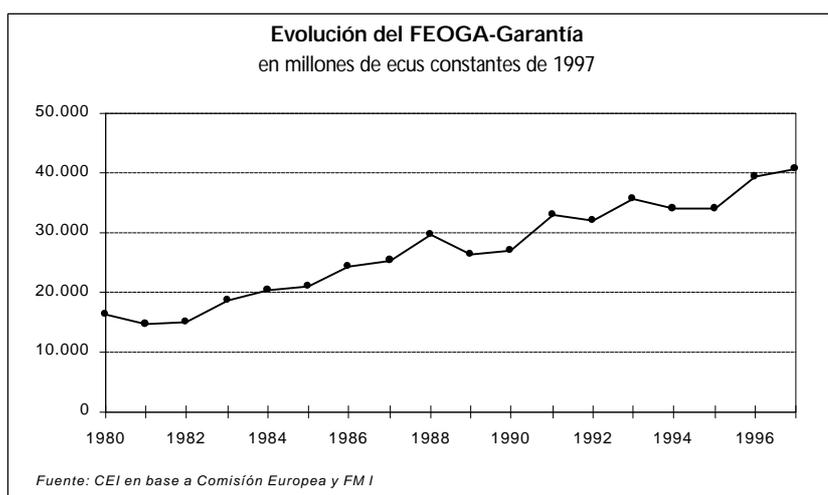
Fuente: CEI en base a GATT (1994), OECD (1999 a) y SGAY (1999)

IX. El costo de la PAC para la UE

IX.1. Enfoque presupuestario

Una primera forma de enfocar el análisis del costo de la política agrícola es a través del análisis del gasto público involucrado en su presupuesto, que permitiría conocer la magnitud de los recursos reorientados compulsivamente hacia objetivos fijados a nivel comunitario. Sin embargo, la aproximación presupuestaria describe parcialmente el costo de la PAC, ya que no incluye los subsidios implícitos en las medidas de intervención en los mercados, en las barreras arancelarias y no arancelarias y en los demás mecanismos que la conforman. De este modo, no comprende los costos soportados por los consumidores europeos al pagar precios más altos, costos que, como se verá, superan a los pagados en su carácter de contribuyentes.

El presupuesto agrícola de la UE para 1999 es de 45 mil millones de ecus - aproximadamente 48,2 mil millones de dólares-, medido en términos del FEOGA, lo que representa casi la mitad del presupuesto total de la UE. El FEOGA ha mantenido un tendencia creciente, con un aumento del 150% entre 1980 y 1997, medido en ecus constantes (ver gráfico)¹⁸. Asimismo, su composición se ha modificado muy poco: lo destinado a la función de garantía absorbe más del 90%, con excepción del último año (ver cuadro). Esto significa que ha prevalecido el objetivo de proteger y fomentar el agro frente al de corregir desigualdades entre el grado de desarrollo de los diferentes países, a pesar de que al inicio de la PAC se había establecido que la sección Orientación debía ser al menos igual al 33% de la sección Garantía (Fennell, 1987, p.77). La reforma aprobada este año en el marco de la Agenda 2000 muestra la preponderancia de los gastos para intervención en los mercados y deja las medidas estructurales para los Fondos que al respecto existen en el presupuesto comunitario general, además de indicar una cierta estabilización del gasto agrícola al fijarle un techo para el período 2000/2006 (ver sección X).



Gastos del FEOGA, 1980-1999

en millones de ecus

Año	Sección Garantía		Sección Orientación		Total
	mill. ecus	% del total	mill. ecus	% del total	
1980	11.315	95	580	5	11.895
1982	12.403	95	650	5	13.053
1984	18.372	96	676	4	19.048
1986	22.138	97	774	3	22.912
1988	27.687	96	1.203	4	28.890
1990	26.454	93	1.974	7	28.428
1992	31.369	91	2.983	9	34.352
1994	33.412	91	3.335	9	36.747
1996	39.107	91	3.930	9	43.037
1997	40.675	91	4.132	9	44.807
1998 *	40.437	90	4.384	10	44.821
1999 *	40.440	89	5.164	11	45.604

(*) presupuesto

Fuente: CEI en base a datos de la Comisión Europea

Sin embargo, el agro no representa en la economía europea una importancia similar a la que tiene en el presupuesto. Como se observa en el siguiente cuadro, no sólo significa una porción pequeña de su PBI, sino que la misma ha venido disminuyendo en los últimos 20 años, al igual que la participación de los trabajadores agrícolas en el total del empleo y el gasto en alimentos en el total del consumo. Esto refleja una cierta inconsistencia entre su importancia en el presupuesto comunitario y en la economía real, cuya principal causa es el peso político del sector.

Agro de la UE: principales indicadores

	1980/82	1997
% del PBI	3,6	1,6
% del empleo	9,3	5,0
alimentos en el gasto en consumo (%)	23,9	17,5

Fuente: CEI en base a OECD (1996) y EC (1998)

El presupuesto de la PAC se asigna en función de la importancia del sector agropecuario de cada país, del tipo de producción en que se ha especializado cada miembro y de la calificación de las regiones según su grado de desarrollo relativo. Así, Francia es el país que recibe la mayor proporción del gasto agrícola destinado a la intervención en los mercados (FEOGA-Garantía), seguido por Alemania, Italia, España y el Reino Unido, países que también son los cinco primeros en cuanto al valor de la producción agrícola total. Estas cifras guardan relación con el porcentaje de mano de obra empleada, donde estos países se encuentran en los primeros lugares, aunque Italia es quien presenta el mayor nivel de empleo sectorial. Mas cuando se vincula el subsidio explícito recibido con la cantidad de empleados, el orden se modifica e Irlanda, Dinamarca y Bélgica pasan a ser los países más beneficiados en términos de subsidio por trabajador. En lo que hace a la distribución de los subsidios para desarrollo estructural (FEOGA-Orientación), los países más favorecidos son España, Alemania, Francia, Italia e Irlanda, mientras si se la calcula por trabajador agrícola, Irlanda es el principal beneficiario.

Beneficiarios del gasto agrícola, 1997
orden decreciente según FEOGA-Garantía

País	Gasto del FEOGA (en %)		Empleo agrícola (en %)	Subsidio por trabajador agrícola (en ecus)		Gasto / PBI agro (en %)
	Garantía	Orientación		Garantía	Orientación	
Francia	22,5	15,3	13,8	8.884	615	42
Alemania	14,2	17,4	14,0	5.558	692	43
Italia	12,6	14,0	17,6	3.918	444	23
España	11,3	22,4	14,2	4.355	877	36
Reino Unido	10,8	1,1	6,6	8.927	93	59
Grecia	6,7	8,2	10,3	3.568	443	49
Irlanda	5,0	6,9	2,0	13.652	1.914	104
Países Bajos	4,3	0,3	3,4	6.999	54	21
Dinamarca	3,0	0,4	1,3	12.353	172	38
Bélgica	2,4	0,8	1,4	9.535	319	43
Austria	2,1	2,0	3,3	3.448	339	55
Suecia	1,8	0,3	1,7	5.868	113	86
Portugal	1,6	7,5	8,1	1.090	515	45
Finlandia	1,4	3,1	2,2	3.465	788	93
Luxemburgo	0,1	0,0	0,1	5.650	275	25

Fuente: CEI en base a EC (1998)

A su vez, una aproximación a la importancia del gasto agrícola para la producción de cada país se obtiene observando la proporción del gasto en el PBI agropecuario. En este sentido, el apoyo explícito que recibe el agro de Irlanda es igual a su contribución a la economía (104%), seguido por Finlandia (93%) y Suecia (86%), con cifras muy superiores al promedio de la Comunidad (39%). Si estas cifras dicen algo, en forma clara están sugiriendo que sus sectores agrícolas no son muy eficientes y que les resultaría muy difícil subsistir si se eliminasen estos subsidios, al contrario de países como Italia, Países Bajos o Luxemburgo. Esta situación se agrava aún más si se considera la ayuda total en vez de tomar solamente la registrada en el FEOGA.

Gastos del FEOGA-Garantía por producto
estructura porcentual

Producto	1980	1997
Cereales	14	46
Carne vacuna	12	17
Lácteos	41	8
Aceite de oliva	3	6
Azúcar	5	4
Frutas y vegetales	6	4
Otros	19	14

Fuente: CEI en base GATT (1993) y EC (1998)

Cuando se atiende a la distribución de las erogaciones por producto, se nota que los cereales absorben casi la mitad del gasto de la sección garantía del FEOGA, seguidos de lejos por la carne vacuna, los lácteos y el aceite de oliva. Esto contrasta con la asignación que se

realizaba hace casi 20 años, cuando los lácteos recibían el 41% del presupuesto, lo cual señala cómo ha variado la importancia relativa que la Comunidad le fue otorgando a los diferentes rubros agrícolas. Así fue creciendo la participación relativa de España -por el aceite de oliva y los cereales- y disminuyendo la de los Países Bajos -por lácteos-, mas no afectó la de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido, por ser grandes productores de cereales y carne. Por su parte, la ayuda directa es la medida más importante del presupuesto agrícola, con el 70% del FEOGA-Garantía, siguiéndole luego los subsidios a las exportaciones -con el 14%- y demás instrumentos de apoyo de mercado, con el 16 % restante.

Gastos del FEOGA-Garantía por medida, 1997
estructura porcentual

Medida	millones ecu	%
Ayuda directa	28680,8	69,9
Subsidios a las exportaciones	5883,9	14,3
Ayuda para procesamiento y marketing	1688,5	4,1
Almacenamiento	1596,8	3,9
Otras medidas de mercado	3194,1	7,8

Fuente: CEI en base a EC (1998)

IX.2 - Enfoque de la ayuda total

Para tener una mejor aproximación al subsidio que reciben los productores y que pagan los consumidores, es necesario incluir otros aspectos que hacen al funcionamiento de la PAC que no surgen de la lectura del presupuesto. Para esto se debe recurrir a ciertos indicadores elaborados por la OECD (ver OECD, 1999 b), de los cuales el primero es el denominado **ayuda total estimada** (ATE), que mide las transferencias totales que reciben los agricultores desde el resto de la sociedad, esto es, las que provienen de los contribuyentes -por impuestos que financian, entre otros, al FEOGA - y de los consumidores -por los precios regulados que son mayores a los que resultarían de una libre importación-, de modo que brinda una visión completa y que a la vez resume el costo total de la PAC.

En total, el agro europeo es beneficiario actualmente de una ayuda anual de 142,6 mil millones de dólares, 54% provenientes de los ciudadanos en su carácter de contribuyentes y 46% en su carácter de consumidores¹⁹. Como esta ayuda tiene una relación directa con la diferencia entre el precio internacional y el precio sostén interno, es poco probable que su nivel disminuya mientras se mantengan deprimidos los precios mundiales de las *commodities* agrícolas. Sin embargo, esta medida subestima el costo real total, pues no incluye los costos por pérdida de eficiencia como consecuencia de la reasignación artificial de recursos, los referidos a la contaminación de los recursos naturales por la sobreutilización de agroquímicos y los relacionados con el perjuicio a terceros países que vieron reducidas sus exportaciones debido a esta política europea.

El impacto de la reforma de 1992 se observa en la disminución del aporte de los consumidores, tanto en términos absolutos como en relación al aporte de los contribuyentes. A su vez, aun cuando la ayuda total aumentó levemente en estos diez años, su peso relativo en la economía se redujo a la mitad: mientras en el periodo 1986/88 equivalía al 2,3% del PBI comunitario, en 1998 descendió al 1,4%.

Ayuda total de la UE al agro (*)

	1986/88		1998		Var. %
	mil mill. U\$S	%	mil mill. U\$S	%	
de contribuyentes	25,1	21,3	65,5	45,9	161
de consumidores	92,5	78,7	77,1	54,1	-17
Total	117,5	100,0	142,6	100,0	21

(*) sin incluir los ingresos públicos por aranceles

Fuente: CEI en base a OECD (1999 b)

A su vez, las distintas medidas que componen esta ayuda se pueden agrupar en tres categorías:

i) **Ayuda estimada al productor (AEP)**, que mide el monto de las transferencias que reciben los agricultores, medidas en la puerta de la finca, que surgen de las políticas que apoyan al agro. Se puede subdividir en: a) *medidas de sostén de precios*, que permiten mantener una brecha entre el precio interno y el internacional, a través de instrumentos como precios mínimos, compras estatales, barreras a la importación y subsidios a la exportación; b) *pagos directos*, que se relacionan con el volumen producido, el área sembrada, la cantidad de animales, el empleo de insumos y otros criterios menores.

ii) **Ayuda estimada por servicios generales (AESG)**, que mide el monto de las transferencias que a través de servicios generales recibe el agro de manera general. Comprende, entre otras, a las obras de infraestructura, las medidas de promoción y comercialización, y el mantenimiento y la gestión de almacenes estatales.

iii) **Ayuda estimada al consumidor (AEC)**, que indica el monto de las transferencias a los compradores de productos agrícolas, medidas en la puerta de la finca. Corresponde a las transferencias explícitas e implícitas que reciben los primeros compradores de los productos agrícolas, con lo cual incluye también a los procesadores y a los productores que adquieren materias primas a otros agricultores, como ser alimentos para el ganado. Como en general los montos que transfiere al productor son superiores a las que reciben del gobierno, la AEC puede verse como un impuesto implícito para mantener la política agrícola.

Hay que tener en cuenta que la ayuda total no es la suma de estas tres categorías de ayuda, ya que en la AEC se incluyen las transferencias de los consumidores a los productores como consecuencia de las medidas de sostén de precios, medidas que también están comprendidas en la AEP.

Durante 1998, los productores comunitarios recibieron 130 mil millones de dólares de manera directa más 8,4 mil millones por servicios generales, mientras los consumidores se hicieron cargo de un impuesto implícito de 70 mil millones. De la lectura del cuadro se puede inferir que:

i) el monto de la ayuda aumentó en 1998 respecto de 1997 debido a la baja en los precios internacionales de los commodities agrícolas que no se vio acompañada por un descenso de los precios de intervención domésticos. Sin embargo, igual el subsidio del año pasado -con una UE de 15 países- es inferior al promedio de 1991/93 -con una UE de 12-

ii) el cambio en la orientación, que desde la reforma de 1992 empezó a otorgarle mayor peso a los pagos directos y menos al sostén de precios, se refleja en el marcado crecimiento de los subsidios directos y en la tendencia decreciente de los guarismos relacionados con las medidas de sostén de precios y con el subsidio del consumidor.

iii) las medidas de apoyo a través de los servicios generales no sólo representan una pequeña proporción de la ayuda que recibe el agro, sino también han venido disminuyendo su papel, en especial en los referente a los almacenes públicos, muy relacionadas con los instrumentos vinculados al control de los precios internos.

Ayuda al agro de la UE
en miles de millones de dólares

	1986/88	1991/93	1997	1998
AEP	100,3	131,0	109,7	129,8
sostén de precios internos	83,7	98,6	58,6	80,4
pagos directos por producción	8,5	20,6	35,8	34,7
pagos directos por insumo	7,4	10,5	14,4	14,0
otros	0,7	1,3	0,8	0,7
AESG	9,7	15,5	9,6	8,4
infraestructura	0,9	2,9	1,9	2,0
promoción	1,8	2,4	2,2	2,3
almacenes públicos	5,5	7,5	3,0	1,8
otros	1,4	2,8	2,4	2,4
AEC	-81,3	-85,2	-50,8	-70,6

Fuente: CEI en base a OECD (1999)

En un análisis desagregado por tipo de producto de la ayuda dirigida en forma específica al productor, se nota que el subsector pecuario es el principal beneficiario, con el 62% de la ayuda para 1998, apenas superior al 60% que representaban en 1986/88. De todos los productos, los lácteos son los que reciben el mayor porcentaje de la ayuda, seguidos por la carne vacuna a una distancia que se ha venido reduciendo durante los últimos diez años. Por el lado de los cultivos, el mayor receptor del apoyo es claramente el trigo. De esto resulta que los agricultores franceses y alemanes son los más beneficiados, dado que son los principales productores comunitarios de lácteos, carne vacuna y trigo.

Ayuda Estimada al Productor en la UE
estructura porcentual

	1986/88	1998
Trigo	13,7	15,9
Maíz	4,5	3,2
Oleaginosos	6,6	4,0
Otros cultivos	14,7	14,4
Lácteos	30,5	26,5
Carne vacuna	17,1	25,8
Otros pecuarios	12,9	10,1
Total	100,0	100,0

Fuente: CEI en base a OECD (1999)

IX.3. Enfoque de los coeficientes nominales de ayuda

Una de las principales consecuencias negativas de la PAC es la distorsión de los precios relativos del agro tanto respecto de los otros sectores como dentro del propio sector agropecuario, que induce una asignación de recursos distinta a la que habría ocurrido sin la intervención estatal en el mercado. Esto es, como los subsidios y los diversos instrumentos utilizados hacen que los precios domésticos tengan una variación diferente de la que hubiesen tenido si se hubiera dejado operar a las fuerzas de la oferta y la demanda, los productores y consumidores toman distintas decisiones respecto de qué y cuánto producir y adquirir.

Un modo de aproximarse a una medida de dicha distorsión de precios es mediante los coeficientes nominales de ayuda al productor (CNAP) y al consumidor (CNAC). El primero indica la relación entre los ingresos reales del productor y aquellos que habría tenido si no hubiera contado con algún tipo de ayuda y hubiese vendido su producción a precios mundiales. Por ejemplo, un CNAP de 2,50 está señalando que los ingresos fueron 150% superiores a un sector sin protección. Por su parte, el CNAC muestra cuánto más se gastó en productos agrícolas por comprarlos en un mercado con barreras al comercio, con ayudas internas y demás instrumentos. Por caso, un CNAC de 2,50 indica que los compradores gastaron un 150% más si, en vez de adquirir los productos a precios internos, pagaban los precios internacionales. Si los coeficientes son igual a 1, no hay distorsiones en las señales que toman en cuenta para decidir qué y cuánto producir y consumir.

Aquí se observa que la distorsión de precios en los productos pecuarios es en promedio superior a la de los cultivos, tanto para el productor como para el consumidor. Por ejemplo, por la carne vacuna los productores recibieron en 1998 un precio efectivo un 160% superior al internacional y sin subsidios, mientras que los productores lácteos percibieron un 130% más. Esto confirma una vez más que la modificación de los precios relativos ha inducido un cambio en la asignación de recursos, en este caso hacia una mayor producción cárnica y láctea, que luego se ha intentado contener a través de nuevas intervenciones como cuotas y pagos para disminuir la producción, en vez de corregir la causa original del problema.

Coeficientes nominales de ayuda al productor y al consumidor

	CNAP			CNAC		
	1986/88	1998	var. %	1986/88	1998	var. %
Trigo	2,2	2,3	0,0	1,5	1,1	-0,2
Maíz	2,1	1,8	-0,2	1,1	1,0	-0,1
Oleaginosos	3,4	2,0	-0,4	1,0	1,0	0,0
Lácteos	2,4	2,3	0,0	2,7	2,3	-0,2
Carne vacuna	2,0	2,6	0,3	2,0	2,1	0,1
Total	1,9	1,8	0,0	1,7	1,5	-0,1

Fuente: CEI en base a OECD (1998)

Al mismo tiempo, los compradores más perjudicados han sido los de lácteos y carne, que han gastado más del doble que en un mercado libre. Aquí se nota cómo los consumidores de oleaginosos no han soportado ningún impuesto implícito, ya que se pueden importar sin trabas y con cero de aranceles.

La comparación entre los valores del período 1986/88 y el año 1998 permite apreciar que la variación en el apoyo recibido por el agro en los últimos diez años ha sido despareja, principalmente por la baja de los precios en los mercados mundiales ocurrida desde mediados de 1997. Además, la mayor tasa de variación del CNAC respecto del CNAP es un reflejo de la reforma de 1992 que, como ya se comentó, aumentó la importancia de los subsidios directos y disminuyó la de los precios mínimos. De este modo, se pudo influir sobre el precio efectivo de los productores sin incrementar el de los consumidores.

X - La reforma actual: el Consejo Europeo de Berlín

En marzo de este año en Berlín, el Consejo Europeo aprobó nuevas modificaciones a la PAC como parte de la discusión del presupuesto comunitario para el período 2000/2006. Se pueden proponer varias hipótesis respecto a cuál ha sido la causa: las presiones internas de los grupos más librecambistas, la ampliación futura de la UE por la incorporación de países de Europa Oriental y Central, la mejora de la competitividad y sustentabilidad del agro europeo, el cumplimiento de lo acordado en la Ronda Uruguay y la preparación para la nueva ronda de negociación de la OMC. Pero antes de revisar cada uno de estos motivos, a continuación se presenta en forma sucinta el contenido de la reforma.

A nivel global, el acuerdo alcanzado ha fijado el monto máximo de financiamiento de la política agrícola para el período que va del 2000 al 2006, tanto para las medidas de intervención en los mercados, como para las medidas de desarrollo rural y de acompañamiento, que en conjunto presentan una variación del 1,81% entre extremos, con un ascenso hasta el 2002 y un descenso posterior hasta el 2006, que en conjunto equivale al 46% del presupuesto total para este período aprobado por la UE. Aun cuando sumando los gastos anuales supera en 6000 millones de euros el límite global que se había pautado al inicio de las negociaciones de esta reforma, está marcando la intención de estabilizar el gasto correspondiente a la sección garantía del FEOGA -ahora incluyendo a gastos para desarrollo rural y medidas sanitarias y fitosanitarias-, que había mantenido una tendencia creciente desde su constitución, mientras que los programas de ajuste estructural pasan a formar parte de los Fondos Estructurales del presupuesto comunitario.

Presupuesto agrícola de la Unión Europea, 2000-2006
en millones de euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Intervención en los mercados	36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290
Desarrollo rural y medidas acomp.	4.300	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370
Total	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660

Fuente: CEI en base a Comisión Europea

Respecto del presupuesto 1999, el gasto total para el año 2000 crece un 1,1%, mientras que a nivel desagregado, y de acuerdo a cifras provisionales del anteproyecto de presupuesto, disminuiría el gasto destinado a la producción vegetal y animal y se incrementaría el correspondiente a desarrollo rural y gastos anexos.

Entre las medidas de carácter específico, se destacan las relacionadas con el sector de producción bovina, láctea, cerealera y las referidas al desarrollo rural y protección del medio ambiente. Respecto del sector de carne vacuna, se reducirá el precio base y, en compensación, se aumentarán la ayuda directa -primas- por cabeza de ganado. En el sector lácteo se acordó un aumento -pequeño- de las cuotas y una reducción del precio de intervención. Para los cereales se disminuirá el precio de intervención y se aumentarán los pagos de compensación.

También forman parte de este paquete instrumentos para reforzar el desarrollo rural -v.g., apoyo a inversiones vinculadas con producciones no alimentarias, aumento de la prima por pérdidas resultantes de forestación de tierras destinadas anteriormente al cultivo- y para cuidar el medio ambiente rural, en este caso brindando cierta discrecionalidad a los gobiernos nacionales que tienen a su cargo la puesta en práctica y supervisión.

En los resultados finales de este proceso negociador fue fundamental la oposición de Francia para la dilución de las intenciones de países más reformistas como Reino Unido y Suecia o, en un principio, Alemania. Las propuestas originales no sólo incluían mayores reducciones en los precios de garantía y un comienzo anticipado para el aumento de los cupos de producción de leche, sino que pretendían incorporar dos medidas con claro impacto en el presupuesto: una disminución progresiva de la ayuda directa -apoyada por Francia- y la implantación del co-financiamiento -propuesta por Alemania-, este último como una manera de que cada país asuma parte de los costos de los subsidios que lo benefician -más acorde con el principio de la corresponsabilidad fiscal aunque en contra del de solidaridad financiera- y como un incentivo a limitar el presupuesto de la PAC.

Entrando a los motivos de esta reforma, el considerado como el principal es el vinculado con la Agenda 2000, esto es, el plan diseñado para que la UE incorpore a los países de Europa Oriental y Central. Esto significará la duplicación de la mano de obra agrícola y un aumento del 50% de las tierras destinadas a la producción. Esta incorporación tendrá beneficios y costos para los países ingresantes como para la propia UE. Los nuevos miembros contarán con un acceso preferencial al mercado de los 15 países que actualmente conforman la Comunidad y sus productores agrícolas se beneficiarán de precios más altos²⁰. Los costos se vinculan con el necesario ajuste productivo para cumplir los estándares de calidad más exigentes de la UE, en especial en alimentos como carne y lácteos, lo cual demandará una inversión de cierta magnitud (Jones and Leetmaa, 1997), además de que sus estructuras productivas deberán adaptarse a un sistema de precios que es el resultado de las presiones políticas, más que de la escasez relativa de recursos. Para la UE, los beneficios de carácter económico se relacionan con el hecho de profundizar el acceso a un grupo de mercados en expansión, mientras que el mayor costo se refiere al incremento del gasto agrícola comunitario.

Es por eso que en el corazón de la Agenda 2000 se encuentra la necesidad de que la UE esté en condiciones de afrontar financieramente esta ampliación, pues el mantenimiento de la PAC sin ningún cambio implicará un aumento considerable del presupuesto destinado al agro. Este incremento se estima en alrededor de 11 mil millones de ecus por año -30% del presupuesto actual- correspondiendo 7 mil millones a los pagos directos, 2,5 mil millones a las medidas de intervención en los mercados y los restantes 1,5 mil millones a las medidas de acompañamiento -protección ambiental, forestación y jubilación anticipada- (EC, 1997 a, pp.115/116). En consecuencia, resulta claro que se haya encarado una reforma de la política

agrícola que reduzca la brecha entre el precio interno y los vigentes en los mercados mundiales y en los países que pretenden ingresar.

Otro conjunto de motivos está contenido en los propios considerandos iniciales del acuerdo, donde se plantea que esta reforma garantizará que el agro europeo sea un sector versátil, sostenible, competitivo, capaz de conservar el entorno rural, preservar la naturaleza y realizar un aporte clave a la vitalidad de la vida rural. Asimismo, en la parte final del texto se plantea que esta reforma contribuirá a la estabilización de los mercados agrícolas mundiales y que servirá para definir el mandato de negociación para una futura ronda en la OMC.

A la luz de lo visto, no se vislumbra que las medidas adoptadas puedan ayudar para alcanzar estos objetivos, dado el pequeño ajuste en los precios de intervención y en el monto de las ayudas directas²¹. Asimismo, la Comisión Europea ha reconocido que la magnitud de las medidas adoptadas no es suficiente para que la UE entre fortalecida a una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Incluso oscurece el panorama para el ingreso a la Comunidad de los países de Europa Oriental y Central: como el acuerdo alcanzado no ayuda a reducir el impacto sobre el gasto comunitario de la incorporación del agro de estos países al ámbito de la PAC, se teme que se postergue la fecha de su ingreso (Financial Times, 1999)²².

Por último queda analizar si esta reforma es necesaria para cumplir el acuerdo de la Ronda Uruguay. Para los funcionarios agrícolas de la UE, la misma no es necesaria, en consonancia con algunos estudios previos (ver Felton-Taylor et al., 1996; EC, 1997 b). Esto es así porque las metas cuantitativas negociadas fueron fijadas en niveles no difíciles de alcanzar. Tal como se vio en la sección donde se analiza la relación entre la PAC y los resultados de la Ronda Uruguay, la UE no tendría problemas para cumplir lo acordado respecto de las reducciones de aranceles y la disminución de la ayuda interna, mas podría tener inconvenientes en relación a los subsidios a las exportaciones de ciertos productos.

XI - Conclusiones

Como primera conclusión se puede sostener la hipótesis de que la PAC fue consistente con los fundamentos de la conformación de la Comunidad y con los objetivos que le señaló el Tratado de Roma, como incrementar la productividad, mejorar el nivel de vida de la población rural y, quizás el más trascendente en aquel entonces, lograr que Europa alcance la autosuficiencia alimentaria, luego de la experiencia de la segunda guerra y con el marco del conflicto latente con el bloque soviético. En ese momento, como la mano de obra agrícola en los seis países que iniciaron la CEE era de alrededor de 14 millones -un 20% de todo el empleo- la política agrícola servía también como una política social.

Es por ello que a la política agrícola común se la asocia con cambios profundos en el agro europeo. Desde su inicio en la década del 60, la Comunidad Europea incrementó fuertemente su producción agropecuaria, alcanzó el autoabastecimiento de una porción importante de los productos alimentarios, aumentó en forma notable el nivel de las exportaciones extra-comunitarias -con lo cual fue dejando de ser un importador neto de alimentos para transformarse en un vendedor significativo en los mercados mundiales de diversos productos,

en especial los de clima templado, como carne, cereales, aceites y bebidas- y elevó el nivel de vida de los trabajadores rurales, que se equiparó con el de los otros sectores.

También fue un claro ejemplo de la aplicación del principio de equidad en un mercado común: una constante en su desarrollo fue buscar cierta igualdad de oportunidades y atemperar las diferencias en los resultados económicos de los diferentes sectores de la economía y del agro de los distintos países miembros. La igualdad de oportunidades se aprecia en los programas de ajuste estructural y desarrollo de la vida rural, donde se favoreció a las regiones más atrasadas. La disminución de la desigualdad de resultados se llevó a cabo mediante la redistribución de ingresos desde los contribuyentes, consumidores y otros sectores económicos hacia los productores agrícolas, a través de los diferentes instrumentos de política que se pusieron en práctica a lo largo de sus más de 30 años de existencia. Sin embargo, resultados similares se podrían haber obtenido con instrumentos de política regional dirigidos específicamente a solucionar estos problemas en vez de atacarlos de manera indirecta mediante la intervención en los mercados, con todos los costos en términos de eficiencia que ello conlleva.

Mas la situación cambió: el problema ya no es más la autosuficiencia sino la magnitud de los saldos exportables, el costo del financiamiento de la política y los problemas ambientales de contaminación, erosión del suelo y pérdida de biodiversidad, sin contar los perjuicios que se causan a terceros países. Además, el conflicto con el bloque soviético desapareció y se prevé que el proceso de incorporación de los países de Europa Oriental y Central comience en la segunda mitad de la próxima década. Por último, la mano de obra agrícola en los 15 actuales miembros es casi la mitad de la de sus comienzos y apenas corresponde al 5% del empleo total.

La PAC es un ejemplo de libro de texto de las consecuencias de una política de precios mínimos y de protección de un sector en particular: exceso de oferta, falta de incentivos para mejorar la eficiencia, desarrollo artificial de un sector que genera mecanismos políticos para evitar la modificación de la política que los beneficia, medidas complementarias que tratan de corregir las consecuencias no deseadas de los primeros instrumentos, complementadas luego por más medidas dado el escaso éxito de los cambios propuestos. Es así como ahora se confunden los intereses de los agricultores grandes y pequeños, los que venden al mercado interno y los que exportan y los proveedores de insumos y maquinarias. Además, como los productores perciben como permanente a este conjunto de instrumentos, ajustan sus decisiones de inversión al mismo y tornan cada vez más difícil modificar el rumbo de esta política²³.

Una cabal idea de la magnitud del apoyo que recibe el agro, que bien puede servir como síntesis del análisis del costo de la PAC, surge al compararlo con el valor agregado por el sector, que en 1997 fue de 114 mil millones de ecus, según cifras de la Comisión Europea. De esto resulta que el gasto público destinado al sector corresponde al 40% del PBI agrícola, mientras que las transferencias totales equivalen al 125% del producto sectorial. Estas cifras bastan para mostrar cómo la PAC se ha constituido en un mecanismo que beneficia a un sector en particular en desmedro del resto de la sociedad europea, la cual carece de la capacidad de "lobby" necesaria para contrarrestar este drenaje de recursos. Como lo postula Tarditi (1998, p.14), esto es consecuencia de una visión "a la Ptolomeo", donde el agro es considerado el centro y a él deben subordinarse los intereses de los otros sectores productivos, de los consumidores y de los demás países.

Por lo tanto, ¿sigue teniendo sentido el mantenimiento de esta política? La respuesta está implícita en los objetivos de la reforma actual, que pretende dismantlar gradualmente el sistema de medidas que constituyen el complejo tejido de la PAC, continuando con la reforma de 1992. Empero, no se observa que haya cambiado la visión del agro europeo como un sector especial que justifica mantenerlo aislado del proceso normal de todo mercado, con la intención de preservar valores como la cultura y la vida rural, el paisaje del campo actual y la seguridad alimentaria. Si ello no ocurre, las consideraciones extra-económicas harán muy difícil que esta política común no siga distorsionando los mercados agrícolas e insumiendo un porcentaje más que significativo del presupuesto comunitario. A lo sumo, se continuará con la estrategia de realizar cambios que no modifican la esencia de esta política.

Si esto es así, el costo seguirá recayendo sobre los contribuyentes y los consumidores europeos que continuarán manteniendo un sector que ha demostrado una capacidad de presión política muy superior -y sin tener en cuenta los impactos negativos sobre terceros países-. En su favor, los agricultores cuentan con que un eventual cambio radical de la PAC tendrá beneficios difusos y costos concentrados. Por un lado, los contribuyentes y los consumidores serán los receptores de estos beneficios difusos, que se reflejarían en menores impuestos por un menor presupuesto comunitario y en incrementos de sus ingresos reales a partir de la baja del precio de los alimentos. Por otro lado, los costos se concentrarán en los productores agrícolas, que no sólo acusarán una disminución de sus ingresos, sino que -y mucho más importante- tendrán el papel no deseado de actores de una fuerte reestructuración del sector, con fusiones para alcanzar economías de escala y cierres de establecimientos ante la mayor competitividad de los productos importados. Si se agrega un contexto con un descenso pronunciado de los precios de los *commodities* agrícolas, no es exagerado plantear que se reduce la probabilidad de éxito de un nuevo proceso de reformas pro-mercado.

Igual no está descartada la posibilidad de que la PAC ingrese en el corto o mediano plazo en un proceso de mayor reforma. Y el motivo puede residir en la nueva ronda de la OMC. Tal como ocurrió con la reforma de 1992, que fue fundamental para lograr el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay, es probable que los Estados Unidos y los miembros del Grupo Cairns -que presionan por una mayor apertura del mercado europeo y la eliminación de los subsidios a la exportación- consigan que se profundicen y amplíen, quizás antes del 2006, los cambios iniciados con la reforma de este año. Además, la incorporación de los países de Europa Oriental y Central obligará a varios ajustes en lo referente al monto de los subsidios a la exportación, la magnitud de la ayuda interna y la política de precios sostenida. Este es un ejemplo de cómo los acuerdos multilaterales y las negociaciones económicas internacionales están reduciendo el margen de maniobra de las políticas nacionales autónomas.

Sin embargo, aun cuando la Unión Europea reduzca o elimine los subsidios a las exportaciones, las medidas de ayuda interna y las cuotas de importación, queda un "hueso duro de roer" en barreras no arancelarias como las normas sanitarias y fitosanitarias y las trabas al ingreso de semillas modificadas genéticamente, donde se conjugan, por un lado, un mayor grado de discrecionalidad en el manejo de lo que es evidencia científica suficiente, y por el otro, la presión del consumidor europeo, muy sensible ante todo lo referente a la

calidad de los alimentos y al impacto ambiental relacionado con su producción y su consumo. De este modo, además de velar por la salud del consumidor y por su entorno, se puede proteger a un productor menos eficiente utilizando argumentos más difíciles de contrarrestar que los del proteccionismo tradicional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrews, S. (1973). *Agriculture and the common market*. Ames: Iowa State University Press. Citado en Fennell (1987).
- CEI (1999). El agro argentino y la política agrícola de la U.E. *Panorama del Mercosur* 3: 199-226, julio.
- Cristini, M., C. Alonso, M. Gorelik y D. Miró (1993). El impacto de la política agrícola de la Comunidad Económica Europea sobre las exportaciones agropecuarias argentinas. *Boletín CEI* 35: 40-64, enero.
- European Commission (1991). The development and future of the Common Agricultural Policy. Proposal of the Commission. *Green Europe*, 1/91.
- European Commission (1997 a). *Agenda 2000: for a stronger and wider union*. Bulletin of the European Union, supplement 5/97.
- European Commission (1997 b). Towards a common agricultural and rural policy for Europe. *European Economy. Reports and Studies*, N° 5.
- European Commission (1998). Agricultural statistics. En http://europa.eu.int/comm/dg06/agrista/table_en.
- Felton-Taylor, L., T. Podbury and I. Roberts (1996). EU agriculture: Changing policy in the European Union. *Australian Commodities* 3 (2): 225-245, June.
- Fennell, R. (1987). *The common agricultural policy of the European Community. Its institutional and administrative organisation*. Segunda edición. Oxford: BSP Professional Books.
- Financial Times (1999). A feeble deal for Europe. *Financial Times*, leaders, marzo 29.
- GATT (1991). *Examen de las políticas comerciales: Comunidades Europeas, 1991*. Volumen I. Ginebra: GATT.
- GATT (1993). *Examen de las políticas comerciales: Comunidades Europeas, 1993*. Volumen I. Ginebra: GATT.
- GATT (1994). *Schedule CXL - European Communities*. Mimeo.
- Hathaway, D.E. and M.D. Ingco (1995). Agricultural liberalization and the Uruguay Round. Presentado en el simposio *The Uruguay Round and the Developing Economies*, organizado por el Banco Mundial, enero.
- IICA (1992). *Memorias del Seminario Impactos de las políticas agrícolas de los países de la OECD sobre el medio ambiente*. Buenos Aires: IICA.
- Imperio, O.D. y G. Gargiulo (1998). *Impacto de las barreras al comercio de la Unión Europea sobre las exportaciones argentinas de alimentos*. Buenos Aires: COPAL.
- Jones, E. and S. Leetmaa (1997). Ag trade environment with an enlarged European Union. *Agricultural Outlook* 241: 24-27, June.
- Larsen, A. and J. Hansen (1994). Agricultural support and structural development. *European Economy, Reports and Studies*, 5/1994, pp. 165-177.
- Lazzari, G. (1993). El impacto de la política agrícola de la Comunidad Económica Europea sobre las exportaciones agropecuarias argentinas. *Boletín CEI* 35: 65-90, enero.
- Leetmaa, S.E. and K.Z. Ackerman (1998). Export subsidy commitments: few are binding yet, but some members try to evade them. *International Agriculture and Trade Reports*, USDA, WRS 98-4, pp. 21-26, diciembre.
- López, A.L. (1994). La política agrícola común de la Unión Europea. *Comercio Exterior* 44 (4): 291-297, abril.
- Martínez, C. (1998). Acceso de productos agropecuarios argentinos sujetos a régimen de cuota en la UE. Mimeo.
- OECD (1989). *Agricultural and environmental policies: opportunities for integration*. París: OECD.
- OECD (1996). *Agricultural policies, markets and trade in OECD countries: Monitoring and evaluation, 1996*. París:
- OECD (1999 a). *OECD Agricultural Outlook 1999-2004*. París: OECD.
- OECD (1999 b). *Agricultural policies in OECD countries: Monitoring and evaluation, 1999*. París: OECD.
- OMC (1997). *Examen de las políticas comerciales: Unión Europea. Informe de la Secretaría*. WT/TPR/S/30. Ginebra: OMC.
- Quesnay, F. (1991) [1760]. *Máximas generales de un gobierno económico de un reino agrícola*. En: Cendrero, R. Cusminsky de (ed), *Los fisiócratas*. Buenos Aires: CEAL.

- SGAY (Secretaría General de Agricultura y Alimentación - España) (1999). Resumen de la política agrícola común. Enero. Mimeo.
- Stancanelli, N. (1998). The millennium round, agricultural reform and the Cairns group. *Argentine Economic Update*, september, pp. 18-21.
- Smith, M. and R. Graham (1999). France's smaller cereal farms feel the squeeze on incomes. *Financial Times*, marzo 26.
- Swann, D. (1988). *The economics of the common market*. Sexta edición. London: Penguin Books.
- Tarditi, S. (1998). The EU agricultural policy: a consumer viewpoint. Trabajo presentado a la Sixth Joint Conference on Agriculture, Food, and the Environment, Minneapolis (Minnesota), 31 de agosto - 2 de septiembre.
- Tyers, R. and K. Anderson (1992). *Disarray in world food markets: a quantitative assessment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- USDA (1991). *Western Europe agriculture and trade report*. Situation and outlook series. RS 91-4, octubre.
- USDA (1996). *International Agriculture and Trade Reports*, WRS 95-4, febrero.

NOTAS

- 1 Esta sección y la siguiente se basan en parte en CEI (1999).
- 2 Varios de estos argumentos no económicos se incluyen actualmente dentro de la denominada "multifuncionalidad" del agro, tema que se comenta en la sección VII.
- 3 A fines de los años cincuenta, los países que constituyeron la Comunidad contaban en conjunto con alrededor de 30000 regulaciones de todo tipo referentes al agro (Andrews, 1973).
- 4 La PAC se inició en 1962 con Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. En 1973 se incorporaron el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda; en 1981 Grecia; en 1986 España y Portugal; y en 1995 Austria, Finlandia y Suecia.
- 5 1972 es la fecha de inicio del mercado único para las legumbres y la seda, 1974 para los forrajes secos, 1980 para carne ovina y 1981 para el algodón.
- 6 Se distinguen las siguientes cuotas (Fennell, 1987; Martínez, 1998):
 - i la cuota para cortes de carne vacuna congelada, oportunamente negociada por la Comunidad con los países exportadores en el marco del GATT, que se distribuye entre los países miembros de la UE, quienes la cubren mediante compras entre los países incluidos en la cuota, como Argentina, Australia, Brasil, Nueva Zelanda y Uruguay, entre otros;
 - ii la cuota de carne vacuna sin hueso de alta calidad (cuota Hilton), que se asigna a los países exportadores. Originada en negociaciones en la Ronda Tokio del GATT (1973/1979), tuvo entre sus beneficiarios iniciales a EE.UU., Argentina, Australia y Uruguay, a los que se les agregaron luego Brasil y Nueva Zelanda;
 - iii la cuota Bilan de carne vacuna que se destina para la manufactura, cuyo nivel depende de la escasez de la producción interna para ese fin, razón por la cual a veces su nivel fue cero o se convirtió en una ampliación excepcional de la cuota Hilton;
 - iv otras cuotas menores, como los cupos especiales para las ex colonias de África, Caribe y el Pacífico, para la carne de búfalo de Australia y para la importación de entraña.
 - v cuota de carne ovina, con un arancel del 10%, resultante de acuerdos voluntarios de restricción de exportación.
 - vi cuota para manteca y queso procedente de Nueva Zelanda, Australia y Canadá, como consecuencia de la incorporación del Reino Unido a la CEE.
- 7 Esto se verificó en el caso de las exportaciones de trigo durante parte de 1996 y 1997.
- 8 Como se trabaja con ingresos promedio, se deja de lado la diferencia entre los extremos de la distribución. Sin embargo, este es un problema que no se puede solucionar con medidas de carácter general como precios sostén y subsidios, sino precisa de instrumentos focalizados, característicos de las políticas sociales en los últimos años.
- 9 Para un análisis más detallado de la evolución del comercio agrícola de la UE entre 1970 y 1997, ver CEI (1999).
- 10 Este tema de la falta de economías de escala y la baja productividad de la mano de obra agrícola fue reconocido ya a fines de 1968 por el comisionado S. Mansholt, que elaboró un plan para inducir el aumento del tamaño de las fincas que, como era de esperarse, no fue puesto en práctica (Swann, 1988, p.224). Valga como anécdota señalar que este problema ya había sido remarcado en el siglo XVIII por el pensador francés F. Quesnay, cuando recomendaba favorecer el "gran cultivo de los colonos ricos" en vez del "pequeño cultivo de los aparceros pobres" (Quesnay, 1991 [1760], p.50).
- 11 El fundamento de esto es que, dejando de lado los costos de transporte y comercialización, el precio local no debe diferir del mundial, excepto si existen barreras comerciales. Entonces, para convertir estas barreras no arancelarias en una de tipo arancelaria que tenga el mismo efecto sobre los precios, el arancel equivalente se calculó como el porcentaje en que difieren ambos precios.
- 12 Para encontrar un nivel similar de precios para el promedio de los productos alimenticios, hay que remontarse a principios de la década del 70.
- 13 Para el cálculo del equivalente arancelario de los derechos específicos, OMC (1997) consideró los derechos vigentes en 1997 y los valores de importación y los volúmenes por partida arancelaria del período comprendido entre julio de 1995 y junio de 1996.
- 14 En el caso de Argentina, los productos afectados son las manzanas, peras y limones aunque, al producir en contraestación respecto de Europa, los aranceles que enfrenta son los más bajos (ver Imperio y Gargiulo, 1998).
- 15 En el "compartimiento azul" del Acuerdo agrícola del GATT, se incluyeron medidas de apoyo interno exentas de los compromisos de reducción, siempre que no promuevan aumentos en la producción. Por la cláusula de paz, estas medidas están protegidas hasta el fin del 2003 frente a acciones como la aplicación de derechos compensatorios y sometimiento al mecanismo de solución de diferencias de la OMC.
- 16 El haberse tomado como base un período de precios internacionales bajos, influyó para que sea alto el nivel de subsidios sobre el cual se practiquen las reducciones. Esto es así porque los subsidios a la exportación, en general, son utilizados cuando políticas internas mantienen los precios locales por encima de los internacionales.
- 17 Considerando la baja de los precios internacionales durante 1997 y 1998, la tasa de subsidio debería ser hoy

más alta.

- 18 El ajuste de los ecus se ha efectuado mediante un índice promedio de precios al productor, resultante de los índices de Alemania y Francia, países que responden por la mitad del PBI de la UE.
- 19 Para calcular la composición de la ayuda, se ha excluido del cálculo al renglón de ingresos por aranceles y otros cargos aduaneros, que en las estimaciones de la OECD se restan del total de las transferencias. Se procede así, porque en este caso interesa conocer cuál es el costo bruto que soportan los contribuyentes y los consumidores, dejando de lado las contribuciones del agro a los ingresos públicos.
- 20 En promedio, los precios agrícolas en Europa Oriental y Central son entre un 20% y un 50% más bajos que los vigentes en la UE.
- 21 En contrario opinan los pequeños productores franceses, que consideran que el ajuste reduciría mucho su posibilidad de competir con los cereales de Estados Unidos o Argentina, tanto por ventajas naturales como por los costos laborales, las regulaciones administrativas y los impuestos (Smith and Graham, 1999).
- 22 Además del aumento del gasto de la PAC, se plantea lo ridículo que sería compensar a los agricultores de Europa Oriental por reducciones de precios que no experimentaron.
- 23 Otro efecto negativo de la PAC, que es consecuencia de la detallada regulación del mercado agrícola, es la reducción de la capacidad empresarial en toda una generación de productores que se ha acostumbrado a ser dependientes de la burocracia (Tarditi, 1998, p.8).