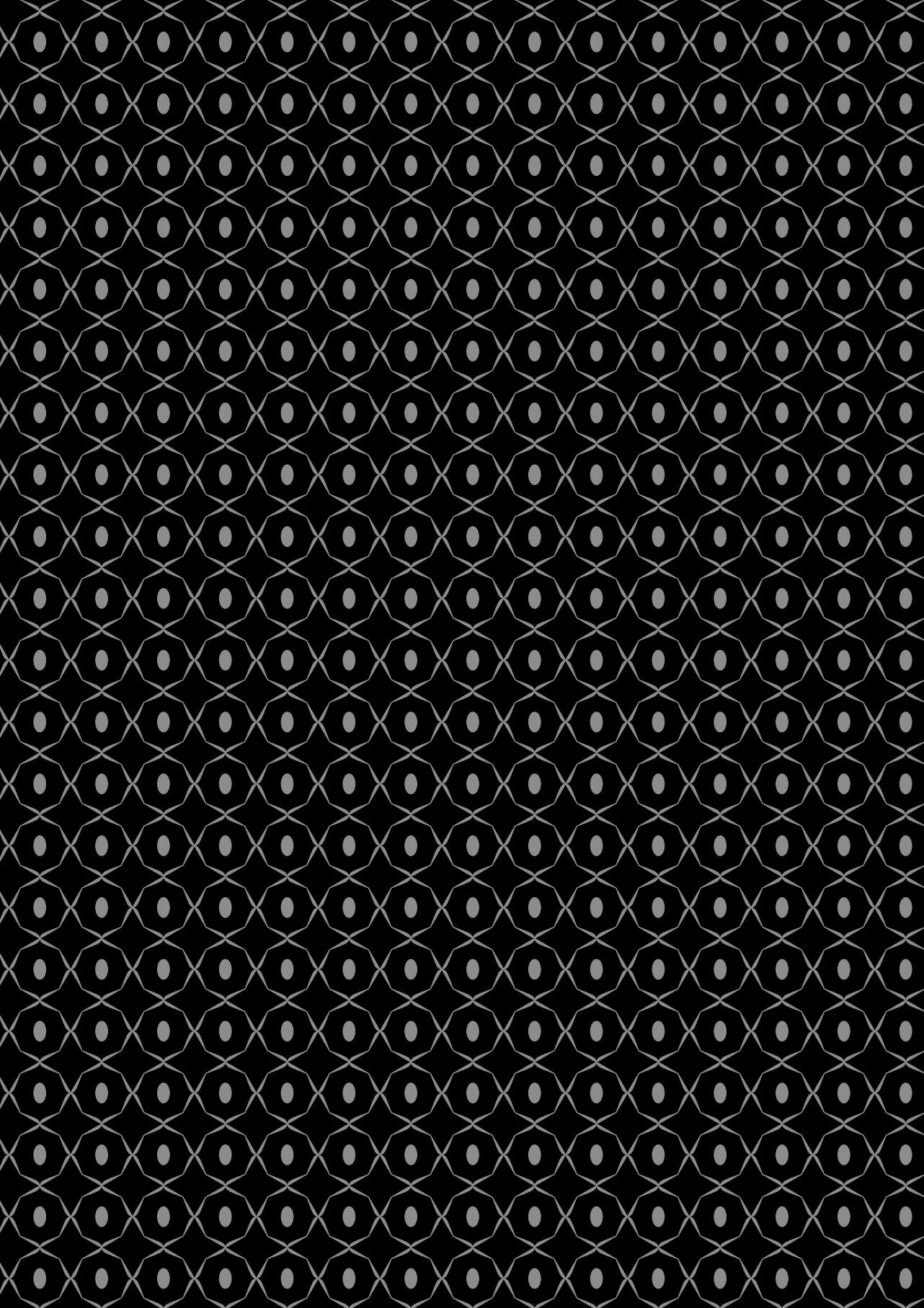


¿Capitalismo coordinado o monstruo de Frankenstein? La Política Agraria Común y el modelo europeo, 1962–2020

Fernando Collantes Gutiérrez



**¿Capitalismo coordinado o
monstruo de Frankenstein?
La Política Agraria Común y
el modelo europeo, 1962-2020**

Colección SOCIALES #62
Director de colección: Andrés Hoyo Aparicio



CONSEJO CIENTÍFICO

D. Miguel Ángel Bringas Gutiérrez
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Cantabria

D. Marcelo Norberto Rougier
Historia Económica y Social Argentina, UBA y CONICET (IIEP)

D. Miguel Á. López Morrell
Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Murcia

D. Javier Fernández Sebastián
F. de Ciencias Sociales y de la Comunicación, Universidad del País Vasco / EHU

D. Ángel Pelayo González-Torre
Facultad de Derecho, Universidad de Cantabria

La colección *Sociales* ha obtenido, en julio de 2018, el sello de calidad en edición académica CEA, con mención de internacionalidad, promovido por la UNE y avalado por ANECA y FECYT.



CONSEJO EDITORIAL

Dña. Sonia Castanedo Bárcena
Presidenta. Secretaría General, Universidad de Cantabria

D. Vitor Abrantes
Facultad de Ingeniería, Universidad de Oporto

D. Ramón Agüero Calvo
ETS de Ingenieros Industriales y de Telecomunicación, Universidad de Cantabria

D. Diego Ferreño Blanco
ETS de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Universidad de Cantabria

Dña. Aurora Garrido Martín
Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Cantabria

D. José Manuel Goñi Pérez
Modern Languages Department, Aberystwyth University

D. Salvador Moncada
Faculty of Biology, Medicine and Health, The University of Manchester

D. Agustín Oterino Durán
Neurología (HUMV), investigador del IDIVAL

D. Luis Quindós Poncela
Radiología y Medicina Física, Universidad de Cantabria

Dña. Claudia Sagastizábal
IMPA (Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada)

Dña. Belmar Gándara Sancho
Directora. Editorial de la Universidad de Cantabria

¿Capitalismo coordinado o monstruo de Frankenstein? La Política Agraria Común y el modelo europeo, 1962-2020

Fernando Collantes Gutiérrez



**Ediciones
Universidad
Cantabria**

Collantes Gutiérrez, Fernando, autor

¿Capitalismo coordinado o monstruo de Frankenstein? : la Política Agraria Común y el modelo europeo, 1962-2020 / Fernando Collantes Gutiérrez. – Santander : Editorial de la Universidad de Cantabria, [2019]

157 páginas : ilustraciones. – (Sociales ; 62)

ISBN 978-84-8102-902-4 (PDF)

1. Unión Europea-Política agraria. 2. Política agraria- Europa-S. XX-XXI.

338.43.02(4-672 UE)

THEMA: JPSN, KCP, 1D

Esta edición es propiedad de EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD DE CANTABRIA; cualquier forma de reproducción, distribución, traducción, comunicación pública o transformación solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Esta obra ha sido sometida a evaluación externa por pares ciegos, aprobada por el Comité Científico y ratificado por el Consejo Editorial de acuerdo con el Reglamento de la Editorial de la Universidad de Cantabria.

Diseño de colección | maquetación-digitalización: Gema M. Rodrigo | emeaov

© Fernando Collantes Gutiérrez [Universidad de Zaragoza]

⊗ CC BY-SA 3.0 Imagen de cubierta: Rab

© Editorial de la Universidad de Cantabria

Avda. Los Castros, 52. 39005 Santander

Teléf. y Fax: 942 201 087

www.editorialuc.es

ISBN: 978-84-8102-902-4 (PDF)

ISBN: 978-84-8102-901-7 (RÚSTICA)

DOI: <https://doi.org/10.22429/Euc2019.027>

Santander 2019

Hecho en España. *Made in Spain*

«El año 2012 marca el 50 aniversario de la Política Agraria Común (PAC), un pilar de la integración europea que ha proporcionado a los ciudadanos europeos cinco décadas de seguridad alimentaria y un medio rural vivo».

Comisión Europea (2012, p. 1)

«Difícilmente puede defenderse la PAC desde ningún punto de vista. [...] Realmente puede ser considerada la peor política agraria de la parte final del siglo XX».

Giovanni Federico (2009, p. 271), historiador

«Recordé aquel viejo chiste... Aquel del tipo que va al psiquiatra y le dice: "Doctor, mi hermano está loco. Cree que es una gallina". Y el doctor responde: "Pues, ¿por qué no lo mete en un manicomio?" Y el tipo le dice: "Lo haría, pero... necesito los huevos"».

Alvy Singer, en *Annie Hall* (guión de Woody Allen y Marshall Brickman, 1977)

SUMARIO

INTRODUCCIÓN	11
EL «MODELO EUROPEO DE AGRICULTURA» A DEBATE	19
Europa y el «capitalismo coordinado»	20
Ensalzando el «modelo europeo de agricultura»	24
Economía neoclásica contra la PAC	28
Vida intelectual fuera de «Econ 101»	33
Conclusión	38
¿EN QUÉ CONSISTE LA PAC?	41
Paradigmas de política agraria	42
La PAC de los mercados intervenidos (1962-1992)	44
La PAC de las subvenciones (1992-presente)....	47
De política común a política «re-nacionalizada»	53
La PAC en el mundo	56
Conclusión	62
EL MITO DEL MONSTRUO	65
¿Una pesada carga para los consumidores?	65
¿Una pesada carga para los contribuyentes?	70
¿Una losa para el sur global?	75
Conclusión	83
OTRO MITO AÚN MAYOR: EL CAPITALISMO AGRARIO COORDINADO	87
¿Un Estado del bienestar agrario?	87
¿Una política «verde»?	94
¿Un pilar del desarrollo rural?	99
Conclusión	106

LA TRASTIENDA POLÍTICA	109
De la elección racional al institucionalismo histórico	109
El pecado original	113
La desestabilización del equilibrio tradicional	120
¿Por qué no han sido más profundas las reformas?	127
Conclusión	132
EPÍLOGO: ¿UNA HISTORIA QUE CONTINUARÁ?	135
Mirando hacia atrás	135
La PAC y el modelo europeo	138
Mirando hacia delante	141
BIBLIOGRAFÍA	145

INTRODUCCIÓN

¿Qué ha pasado con la ilusión por la Unión Europea? Hace poco más de una década reinaban la ilusión y el optimismo. Los antiguos contendientes en la Segunda Guerra Mundial lo habían logrado: habían puesto en común sus intereses económicos y ello les había permitido avanzar en la construcción de instituciones políticas comunes. El núcleo duro de los seis Estados fundadores había sido capaz de gestionar de manera eficaz la incorporación de los numerosos países que desde todas partes del continente se mostraban deseosos de incorporarse a tan ilusionante proyecto. La opinión pública mostraba un grado razonable de satisfacción con la Unión Europea y, en aquellas ocasiones en que los gobiernos le consultaban, el electorado tenía a mostrarse pro-europeo (Dedman, 2010, p. 163).

Hoy día, en cambio, el euro-escepticismo se propaga por doquier. Los primeros años del milenio ya trajeron las primeras señales de un cambio de tendencia, con el rechazo expresado por los electorados de diferentes países a las propuestas de tratados encaminados a reforzar la integración política de la Unión. De particular significación fue el hecho de que, en el núcleo histórico de la UE, los votantes de Francia y Holanda se mostraron en 2005 contrarios al tratado para una Constitución Europea (Dedman, 2010, pp. 163-164). Pero, sobre todo, ha sido la crisis económica que arrancó en 2008 la que ha llevado el euro-escepticismo a cotas inéditas de popularidad. La Unión Europea ha salido muy malparada no solo como consecuencia de las tensiones internas derivadas de su gestión de la crisis, sino también a resultas de una sensación más general de falta de eficacia y legitimidad entre sus instituciones y redes políticas (Tooze, 2018). El triunfo en el Reino Unido de los partidarios de abandonar la Unión Europea se ha convertido por ahora en el gran triunfo de los euroescépticos, pero las elecciones recientes en países como Francia, Holanda o Italia (tres de los socios fundadores de la Unión) han proporcionado un abanico nada despreciable de alegrías menores.

Con distintos matices según su país y orientación política, los euro-escépticos se quejan de que la Unión Europea es más una restricción que una oportunidad. Algunos son nacionalistas que argumentan que sus países han pasado a ser gobernados desde Bruselas y que abandonar la UE supone volver

a dar todo el poder a gobernantes nacionales democráticamente elegidos. Otros son izquierdistas que argumentan que la UE es sinónimo de neoliberalismo y que abandonarla es un medio para preservar la tradición europea de un capitalismo social.

Entre medias de ambos extremos queda un amplio espectro de centro-izquierda y centro-derecha que asiste perplejo a la ruptura del consenso sobre las bondades de la UE. Su estrategia básicamente consiste en argumentar que los euro-escepticismsos son lamentables movimientos populistas y esperar a que poco a poco vaya escampando. Al fin y al cabo, los euro-escépticos han triunfado en el Reino Unido, pero, por más que hayan crecido en número, no lo han hecho ni en Francia ni en Holanda. Tampoco lograron imponerse dentro de las fuertes tensiones internas despertadas dentro del gobierno griego en 2015. Así que, en el fondo, todo se arreglará porque tenemos razón: hace falta ser (y sentirse como) un «perdedor de la globalización» para hacer caso a los irresponsables agitadores populistas y no ver que la Unión Europea encarna los más honorables valores de la humanidad.

Esta respuesta al euro-escepticismo es básicamente insatisfactoria porque es defensiva, cuando lo que las preguntas euro-escépticas requieren es una respuesta activa. Son preguntas clave: ¿es la UE realmente un triunfo de la democracia o, por el contrario, una institución con graves vacíos de legitimidad? ¿Es, en una época neoliberal, un bastión de la tradición europea de capitalismo social o, por el contrario, un factor debilitador de dicha tradición? Los euro-escépticos pueden no tener razón en la respuesta que dan a las preguntas clave sobre democracia y capitalismo. También puede que, aunque sus respuestas sean correctas, las implicaciones prácticas que extraen de las mismas sean equivocadas. Pero están planteando las preguntas correctas. La UE corre el peligro de sumergirse en una autocomplacencia anti-populista que pase por alto el hecho de que estas preguntas, sean quienes sean los que las formulen, necesitan respuestas convincentes en lugar de eslóganes simplistas. La oposición euro-escéptica debe ser superada, sintetizada, incorporada, en lugar de simplemente rechazada.

Este libro analiza el lado socio-económico del problema a través de un caso: la Política Agraria Común. Se trata de una de las políticas más antiguas e importantes de la UE. Históricamente ha sido la principal política común europea y aun hoy, a pesar de que los agricultores son una fracción minúscula (inferior al cinco por ciento) de la población activa europea, se mantiene como la segunda política en términos de gasto. Tan solo es superada por la política de cohesión regional, y se mantiene a gran distancia de cualquier

otra rival. El centro de la discusión política entre los Estados miembros puede haber ido desplazándose hacia otros ámbitos, desde la ya mencionada política regional hasta (para los países de la eurozona) la gestión de la moneda común, pero cada nueva reforma de la PAC continúa generando un terremoto político en Bruselas. En cierta forma, y como argumenta el historiador Tony Judt (2013, p. 33), la PAC «puede interpretarse como una metáfora que ilustra el conjunto de la empresa llamada ‘Europa’».

Tras esta introducción, el primer capítulo del libro sitúa el debate sobre la PAC en un debate más general acerca de las distintas «variedades de capitalismo» y las características del modelo económico y social europeo. El segundo capítulo proporciona, a modo de contextualización, una historia básica de las principales medidas que han compuesto la PAC. Los dos capítulos siguientes examinan los impactos socioeconómicos: el tercero explora los costes y problemas generados por la PAC, mientras que el cuarto valora sus posibles contribuciones positivas. A continuación, el capítulo quinto explica el proceso político que dio lugar a la PAC y sus sucesivas reformas. El epílogo del libro rearma estas piezas en una narración cronológica como extensión de la cual se ofrecen recomendaciones de cara al futuro.

El análisis se enmarca dentro de un enfoque de socioeconomía histórica. Esto significa básicamente dos cosas. En primer lugar, apostamos por un marco conceptual diferente del de la economía ortodoxa. Como plantea la corriente de ontología social de Cambridge, no es obvio que las premisas de la economía ortodoxa, en especial el individualismo metodológico y la formalización matemática, se encuentren bien adaptadas a la naturaleza de la realidad social que pretende estudiar (Lawson, 1997, 2005). En consecuencia, rescatar y desarrollar la tradición previa de una «economía política» en la que lo económico se encuentra más fuertemente entrelazado a lo social y a lo ético puede constituir una alternativa más prometedora (Martins, 2013). Esta alternativa, sin embargo, no busca tanto reemplazar a la economía ortodoxa en su propio campo como articular una ciencia social interdisciplinar que, incorporando visiones desde la sociología, la geografía o la historia, traslade el análisis a un campo más inclusivo (Stilwell, 2019). Quizá por ello, la etiqueta de «socio-economía» (Hellmich, 2017) puede ilustrar el objeto de este proyecto intelectual mejor que la más tradicional (pero también más expuesta a confusiones y malentendidos) de economía política.

El enfoque de socioeconomía histórica utilizado en este libro también significa una segunda cosa: una adhesión a la noción de «ciencia social histórica» (Wallerstein, 1977, 1991). La historia es interesante en sí misma, pero

también es un método de análisis que gravita en torno a la evolución de los sistemas sociales en el largo plazo. Esto no significa prescindir de los movimientos históricos de corto plazo, pero sí relativizar su importancia en favor de un análisis de más largo plazo cuyas preguntas y respuestas pueden no coincidir con las del corto plazo o con el propio marco mental de los protagonistas históricos. Diversas corrientes en las ciencias sociales, entre ellas la economía y la ciencia política, vienen experimentando en los últimos tiempos un giro histórico que concuerda con estos planteamientos (Freeman y Louçã, 2001; Hodgson, 2001; Piketty, 2014; Fioretos *et al.*, 2016).

De este enfoque de socioeconomía histórica se derivan las dos principales novedades que aporta este libro en su análisis de la PAC. En primer lugar, el libro aspira a considerar las vertientes socioeconómica y política del análisis de una manera más integrada de lo que ha sido el caso hasta ahora. Disponemos de una amplia literatura sobre cada una de estas dos esferas, pero el contacto entre ellas ha sido relativamente limitado. Algunos de los mejores estudios económicos, como los de Michael Tracy (1989) o Giovanni Federico (2009), tienen poco que decir acerca de la trastienda política de la PAC, mientras que los mejores estudios políticos, como los de Alan Milward (2000) o Ann-Christina Knudsen (2009A), profundizan poco en las consecuencias socioeconómicas de las medidas adoptadas. Este libro se centra sobre todo en valorar la PAC desde un punto de vista socioeconómico, pero también busca comprender sus causas políticas. En este sentido, está más próximo a enfoques como los de Niek Koning (2017) y Philip McMichael (2013), que sin embargo ofrecen análisis globales que no pueden entrar a considerar detenidamente el caso concreto de la PAC.

En segundo lugar, el libro aspira a introducir una dimensión de más largo plazo de lo que es habitual en los estudios históricos y de ciencias sociales, así como en el tratamiento periodístico de las noticias relacionadas con la PAC. Esto puede permitirnos acceder a claves interpretativas diferentes de las habituales, aparcando casuísticas de corto plazo en favor de dinámicas recurrentes de más largo plazo. De nuevo, algunos de los mejores estudios sobre la PAC son especialmente fuertes en el corto plazo: historiadores como Knudsen y Federico, por ejemplo, están muy cómodos en la fase inicial de la PAC, pero, aunque no desconocen los cambios producidos en momentos posteriores, su análisis los integra más bien como un modesto epílogo que refuerza las conclusiones originales. Otros estudios importantes de economía y ciencia política, como los de Arlindo Cunha con Alan Swinbank (2011) o Marko Lovec (2016), se centran sobre todo en la era de las reformas de la PAC y, aunque no desconocen la historia previa de la PAC original, apenas

hacen de ella un prólogo contextualizador. Este libro aspira a ofrecer, por primera vez, una síntesis que integre de manera equilibrada las distintas fases de la historia de la PAC dentro de un análisis de largo plazo. También en este sentido su enfoque va más en la línea de las aportaciones de Koning o McMichael, así como de Adam Sheingate (2001).

A cambio de esto, el libro cobra un precio nada despreciable a sus lectores: no les ofrece una historia completa de la PAC. No hay aquí una narración detallada de los cortos plazos que también componen la historia de la PAC, ni tampoco una presentación exhaustiva de numerosos pormenores que en su momento parecieron muy importantes a todos los implicados (desde académicos hasta políticos, pasando por los distintos agentes sociales) pero que, considerados hoy, han soportado mal el paso del tiempo como claves analíticas, al menos para las preguntas planteadas por este libro. Mi favorito personal son los «tipos de cambio verdes», el complejo sistema diseñado para intentar armonizar el apoyo agrario dentro de una Comunidad Económica Europea con tipos de cambio flotantes y del que se cuenta que el canciller de la República Federal Alemana se quejaba de que solo uno de sus funcionarios comprendía el sistema pero no sabía explicarlo, mientras que otro sabía explicarlo pero no lo comprendía (Eichengreen, 2007, p. 184). Una historia completa de la PAC sin duda debería incluir este y muchos otros laberintos y casuísticas, entre ellos las asimetrías en la aplicación de la PAC en distintos países y productos a lo largo del tiempo. El objetivo de este libro es diferente: utilizar la historia para armar una argumentación general sobre la PAC. El libro es, por tanto, más un ensayo que una monografía.

¿A quién va dirigido, entonces, este ensayo? En primer lugar, el libro puede ser útil para estudiantes y profesores de posgrado que necesitan un texto sintético, pero al mismo tiempo analítico, con el que adentrarse en el mundo de la PAC. Los manuales suelen ofrecer un tratamiento excesivamente esquemático, mientras que la literatura especializada que define la frontera de investigación crea una justificada sensación de vértigo entre los no iniciados. Este libro podría ser un punto intermedio entre ambos mundos. Además, y por el mismo motivo, el libro podría ser útil para aquellos investigadores que necesitan saber más sobre la PAC por motivos instrumentales. Exagerando solo un poco, casi cualquier investigación sobre la agricultura y el medio rural europeos a lo largo del último medio siglo puede necesitar una cierta familiaridad transversal con la PAC, en tanto en cuanto esta política ha constituido el marco de referencia en que los agricultores y otros actores han tomado sus decisiones. También para los investigadores, sin embargo, existe un vacío incómodo entre las generalidades de los manuales y los muy fragmentados

debates de los especialistas en PAC. Este libro quizá podría ofrecerles un punto de referencia que les resulte más útil. Finalmente, al enmarcar el debate sobre la PAC en un debate más general acerca del modelo europeo de capitalismo coordinado, he buscado también captar la atención de los lectores interesados en este debate más general, así como animar a los especialistas en PAC a considerar las ramificaciones más amplias de su conversación.

He escrito el libro a lo largo de un periodo dilatado, durante el cual he tenido la suerte de dar clase sobre la PAC a los estudiantes del Máster en Unión Europea de la Universidad de Zaragoza. Mi relación con ellos ha marcado el enfoque del libro. El hecho de que, a lo largo de los años, se fueran sucediendo tres comisarios europeos de Agricultura y tres versiones distintas de la PAC me convenció de la necesidad de ofrecer a los alumnos un análisis de los fundamentos más que una descripción de los detalles. Los detalles, al fin y al cabo, cambian constantemente. Tenía la sensación de que había un peligro real de transmitir a los alumnos una gran cantidad de información destinada a volverse irrelevante casi al mismo tiempo que avanzaba el semestre. Se trataba de ofrecerles algo que pudiera servirles para comprender no solo el pasado y el presente, sino también un futuro que no estaba escrito.

Además, he tenido la suerte de que la mayor parte de los alumnos no fueran economistas. Algunos sí lo eran, o tenían estudios de Administración de Empresas. Pero eran mayoría los que procedían de otros grados, como Derecho, Periodismo, Relaciones Laborales, Sociología, Geografía, Historia y Relaciones Internacionales. Para algunos de mis compañeros, deseosos de aplicar el instrumental teórico de la economía ortodoxa al análisis de la Unión Europea, esto era comprensiblemente un incordio. Yo siempre lo viví, en cambio, como la excusa perfecta para utilizar un marco de análisis más inclusivo. Explicar la PAC a no economistas ha sido un desafío, en ocasiones superado solo a medias, pero me ha situado más cerca de escribir este libro. Lo mismo ocurre con el hecho de que una parte sustancial de nuestro alumnado fueran estudiantes procedentes de otros países, como Italia, Grecia, Bulgaria, Rumanía o China.

Entre los compañeros, mis agradecimientos van en primer lugar a Ramón Barberán, primer coordinador del Máster en Unión Europea y responsable de que yo comenzara a impartir docencia sobre la PAC. También agradezco la flexibilidad que mostraron mis otros compañeros docentes en la asignatura «Presupuesto y políticas de gasto en la Unión Europea» (en la que se encuadraban mis clases): Luis Antonio Sáez, María Jesús Mancebón, Sara Barcenilla y Chema Gómez.

Estoy muy agradecido a los colegas que, a lo largo de los meses previos a la redacción definitiva del libro, me ayudaron de diversos modos a completarlo. Miguel Martín-Retortillo, Vicente Pinilla y un evaluador anónimo realizaron comentarios muy constructivos a una primera versión del texto. Niek Koning y Adam Sheingate fueron tan amables como para comentar conmigo diversas ideas que me surgieron tras leer sus trabajos, aunque por supuesto no son responsables de los argumentos que se defienden en el libro. Lo mismo se aplica a Victoriano Calcedo, con quien pude intercambiar impresiones casi veinte años después de haber recibido sus clases sobre la materia. Jesús María Valdaliso, finalmente, me invitó a impartir un seminario sobre la PAC para un público de historiadores y economistas de la Universidad del País Vasco que realizaron comentarios muy útiles.

Andrés Hoyo, director de la colección de Ciencias Sociales de la Editorial de la Universidad de Cantabria, apoyó sin reservas este proyecto desde un primer momento. Gracias también a Miguel Ángel Bringas por ponernos en contacto, y a Javier de Mata, de la biblioteca de Derecho y Económicas.

Mi último agradecimiento, claro, es para mi mujer Elena y mis hijos Diego, Ana y Álvaro. Tengo la suerte de compartir mi vida con ellos, y de que esa vida en común haya puesto unos límites tan alegres como estrictos al tiempo disponible para trabajar en este libro. Quién sabe si esto habrá sido bueno para el propio libro, obligándole a ser más sintético y más ágil. Pero de lo que estoy seguro es que ha sido bueno para mí, mucho mejor de lo que ahora puedo aspirar a encerrar en unas cuantas palabras, y por concederme esa suerte les doy las gracias de todo corazón.

EL «MODELO EUROPEO DE AGRICULTURA» A DEBATE

De acuerdo con el economista Louis Malassis (1997, p. 196), «[la] PAC proporciona un buen ejemplo del sistema mixto de regulación de la economía que se impone por todas partes, en grados diversos, en los países desarrollados tras la guerra». La PAC ha sido siempre una política tan compleja que, comprensiblemente, los investigadores han tenido suficiente con intentar analizarla en sus propios términos. Sin embargo, el debate sobre ella forma parte de otro más general: ¿cuál es la combinación óptima de intervención estatal y funcionamiento libre de los mercados? ¿Es el «capitalismo coordinado» superior al «capitalismo liberal»? ¿Es el «modelo europeo» preferible, desde el punto de vista socioeconómico, al estadounidense? ¿Ha sido una buena noticia la tendencia de las economías desarrolladas hacia la desregulación a lo largo de las últimas décadas? En no poca medida, los participantes en el debate sobre la PAC realizan sus aportaciones desde un terreno definido por la posición que mantienen dentro de estas preguntas más generales.

El capítulo se organiza del siguiente modo. Tras esta introducción, un primer apartado presenta el debate sobre el modelo europeo y lo inserta dentro del enfoque teórico de las «variedades de capitalismo». El segundo apartado presenta como punto de referencia la valoración altamente positiva que la Comisión Europea (y, en buena medida, la opinión pública) realiza de esta política y del «modelo europeo de agricultura» encarnado en la misma. El resto del capítulo se dedica a considerar los argumentos lanzados desde la esfera académica. En el apartado tercero revisaremos las críticas más habituales de los economistas ortodoxos a la PAC, mientras que en el cuarto entraremos en contacto con las visiones propuestas desde otros ámbitos académicos. Finalmente, el quinto apartado concluye ofreciendo una síntesis de la evolución de los distintos discursos y diagnósticos sobre la PAC.

EUROPA Y EL «CAPITALISMO COORDINADO»

Durante los primeros años del milenio, cobró fuerza el debate acerca del llamado «modelo europeo». Para el historiador Tony Judt (2006, p. 28), una ecléctica combinación de políticas socialdemócratas y democristianas habría venido definiendo «una forma característicamente ‘europea’ de regular las relaciones sociales» que contrastaría con el modo de vida estadounidense. El economista Barry Eichengreen (2007, p. 4), por su parte, argumenta que el capitalismo europeo es un «capitalismo coordinado», en contraste con el capitalismo liberal de los Estados Unidos. Para Eichengreen, el capitalismo europeo se apoya en gran medida en un «conjunto de normas y convenciones [...] para coordinar las acciones de los miembros de la sociedad y resolver un conjunto de problemas que los mercados descentralizados no podrían». Los mercados europeos funcionarían de manera menos libre que los estadounidenses: las políticas europeas de defensa de la competencia serían más moderadas que las estadounidenses, mientras que los mercados de factores, como los mercados laboral o de capitales, estarían más estrechamente regulados por el Estado y por una batería de acuerdos formales e informales entre los distintos participantes en dichos mercados. El capitalismo coordinado europeo también se caracterizaría por unas políticas redistributivas más activas que las estadounidenses. Estas distintas «normas y convenciones», en la formulación de Eichengreen, operarían a diferentes escalas territoriales, incluyendo la escala supranacional propia de las instituciones de la integración europea.

La propia Unión Europea reivindicó este modelo económico y social como parte central de su identidad en el Tratado de Lisboa de 2007, orientado a redefinir los principios y funcionamiento de la Unión. En el artículo 2.3 del Tratado, la UE expresó su preferencia por una «economía social de mercado». Esta noción, fuertemente asentada en la tradición política de numerosos Estados miembros, captura la esencia del capitalismo coordinado: el intento de combinar una economía de mercado con intervenciones estatales y arreglos institucionales encaminados a favorecer el cumplimiento de determinados objetivos sociales. En el caso de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa, estos objetivos serían fundamentalmente la justicia social, la protección del medio ambiente y la cohesión territorial.

Esta identificación del capitalismo coordinado o la economía social de mercado como modelos distintivamente europeos es importante porque ha venido constituyendo un paso previo necesario en el debate acerca de si el

modelo, y Europa en general, funciona adecuadamente o no. Para economistas como Alberto Alesina y Francesco Giavazzi (2009), el modelo funciona mal y Europa, lastrada por una economía sobreregulada, debe embarcarse en una ambiciosa reforma estructural para flexibilizar su economía. Si Europa no consigue transformar su capitalismo coordinado en algo más parecido al capitalismo liberal estadounidense, no será capaz de detener lo que ya es un proceso en marcha de pérdida de relevancia económica y política en el mundo.

Otras opiniones han sido menos radicales, pero por todas partes han surgido dudas acerca del grado en que el modelo europeo es compatible con el imperativo de la competitividad internacional dentro de una economía global multipolar. La propia Comisión Europea encargó a un grupo de economistas encabezado por André Sapir un análisis de la cuestión, cuyo punto de partida era que, a pesar de que el modelo europeo ha logrado retener un énfasis notable en la cohesión social, había tenido resultados decepcionantes desde el punto de vista del crecimiento económico. El punto de llegada del informe Sapir era que la Unión Europea necesitaba reformas profundas, tanto en su modo de gobernanza como en las propias políticas económicas y sociales que estaban siendo aplicadas, con objeto de que estas pasaran a proporcionar un entorno más propicio para la inversión empresarial y el crecimiento económico (Sapir *et al.*, 2004).

Incluso los analistas más matizados han puesto en duda la capacidad de supervivencia del capitalismo coordinado europeo si no se reforma sustancialmente. Eichengreen (2007), por ejemplo, entiende que la valoración del capitalismo coordinado europeo depende del contexto. Durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cuando las economías europeas estaban muy atrasadas con respecto a la estadounidense, el capitalismo coordinado habría constituido un marco propicio para que Europa absorbiera tecnología estadounidense y creciera con gran rapidez. Ahora bien, continúa Eichengreen, las instituciones europeas se habrían mostrado mucho menos propicias en una etapa posterior, a partir de la década de 1970, cuando el margen para ese tipo de crecimiento «extensivo» se había agotado y era preciso que Europa diera el salto a un crecimiento «intensivo» basado en la innovación propia. En ese nuevo contexto, las rigideces institucionales estarían impidiendo que Europa obtuviera unos resultados de crecimiento económico comparables a los de Estados Unidos. A diferencia de otros, Eichengreen concluye que Europa cuenta con buenos fundamentos para continuar creciendo e incluso concede que el modelo europeo tiene posibilidades de sobrevivir,

pero, de manera similar a otros, entiende que dichas posibilidades pasan por la ejecución de reformas flexibilizadoras.

No todo el mundo está de acuerdo con esta línea de análisis, sin embargo. Para empezar, no para todo el mundo es obvio que el capitalismo coordinado europeo sea la excepción a la regla de un capitalismo liberal triunfante por todo el mundo. Las nociones de capitalismo coordinado y capitalismo liberal se toman habitualmente del influyente trabajo de los polítólogos Peter Hall y David Soskice (2001), que sin embargo no aplicaron dichas nociones a escala macroeconómica. En el análisis de Hall y Soskice, lo que distingue a uno y otro modelo de capitalismo es más bien un eje microeconómico compuesto por variables como las instituciones del mercado laboral, la relación entre las finanzas y el resto del tejido empresarial o las relaciones de cooperación y competencia entre las empresas. ¿Qué ocurre, en cambio, cuando analizamos el contraste entre diferentes «variedades de capitalismo» desde una perspectiva más macroeconómica? El resultado es que, como muestra la escuela francesa de la regulación (Boyer, 2005), hay bastantes más variedades de capitalismo que simplemente dos. Solo dentro de los países pertenecientes a la OCDE, habría cuando menos cuatro tipos de capitalismo: no solo el orientado hacia el mercado, propio de los países anglosajones, o el coordinado por el Estado, propio de la mayor parte de la Europa continental, sino también un capitalismo «meso-corporatista» en Japón y el sudeste asiático y un capitalismo social-demócrata en Escandinavia. Así las cosas, el tipo más excepcional, el que guarda menos semejanzas con los otros tres, es el del capitalismo liberal anglosajón, cuya fe en los mercados libres contrasta con los distintos mecanismos públicos y privados con que los otros tipos de capitalismo buscan modelar los ajustes sociales derivados del cambio económico. Por desgracia, sin embargo, esta literatura regulacionista, de filiación heterodoxa, ha sido alegremente ignorada por los economistas ortodoxos que han dominado el debate sobre el capitalismo coordinado europeo y su futuro.

Otros estudios no directamente relacionados con estos también han realizado contribuciones que, desde otros ángulos, cuestionan igualmente las bases mismas del debate. Algunos, por ejemplo, han cuestionado que Estados Unidos realmente se ajuste al modelo del capitalismo liberal y que de ahí se derive su liderazgo dentro del actual ciclo tecnológico de la informática y las comunicaciones. Al fin y al cabo, la escuela schumpeteriana de los «sistemas nacionales de innovación» siempre había propuesto una explicación de la innovación que tiene más que ver con el medio social y las políticas públicas que con la libertad de mercado (Freeman, 1995). Para economistas como Mariana Mazzucato (2014), las políticas públicas activas han sido cruciales

para impulsar el renovado liderazgo tecnológico de Estados Unidos en las últimas décadas. Una implicación importante de cara al debate sobre las variedades de capitalismo es que, probablemente, existe menos una oposición entre capitalismo coordinado y capitalismo no coordinado que un contraste entre diferentes formas de coordinar el capitalismo, cada una de ellas basada en diferentes valores, objetivos y estrategias.

Mientras los seguidores de Schumpeter nos mueven a no idealizar Estados Unidos como la meca del capitalismo liberal y la ortodoxia pro-mercado, un análisis comparativo de la crisis económica que arrancó en 2008 nos mueve a no exagerar tampoco el grado en que Europa representa un capitalismo férreamente coordinado por los poderes públicos. Como argumenta el historiador Adam Tooze (2018), la crisis fue en gran medida una crisis derivada de la integración de los cada vez más desregulados sistemas financieros de Estados Unidos y Europa y, por ello, vino a demostrar que, por debajo del discurso sobre nuestra economía social de mercado, los europeos en buena medida teníamos el mismo tipo de «turbo-capitalismo financiero» que los estadounidenses. Y, continúa la argumentación, si comparamos las respuestas políticas a la crisis dadas a uno y otro lado del Atlántico, encontramos que Europa optó por una línea más ortodoxa que Estados Unidos.

Nada de esto cuestiona la conveniencia de debatir sobre el capitalismo coordinado europeo, pero sí pone en duda que el debate consista en esencia acerca de si una anomalía europea llamada capitalismo coordinado, en abierto contraste con el ortodoxo capitalismo liberal de Estados Unidos, merece la pena y/o tiene posibilidades de sobrevivir en la economía global del siglo XXI. Es necesaria una aproximación más neutral, que no dé por hecho que el capitalismo liberal (si es que este realmente existe en alguna parte) es intrínsecamente superior al coordinado ni asuma acríticamente que los políticos europeos están efectivamente coordinando el capitalismo de acuerdo con los valores dominantes entre la ciudadanía.

Esta es la aproximación desde la cual, a lo largo del resto del libro, nos enfrentamos al análisis de la Política Agraria Común de la Unión Europea. Además de su importancia intrínseca dentro de la UE (ya comentada en la introducción), un aspecto que hace a la PAC interesante dentro del debate sobre el modelo europeo es el hecho de que su historia la ha terminado convirtiendo en un valioso caso de contraste. Como veremos en este libro, a lo largo del último cuarto de siglo la agricultura europea ha experimentado un indudable giro hacia el mercado (tomando la expresión de Offer, 2017). En la década de 1990 se abrió paso una oleada desreguladora que, en cierta

forma, continúa hasta nuestros días. La PAC del presente se encuentra así más orientada hacia el mercado que la PAC original de la década de 1960. Sin embargo, y al mismo tiempo, este giro hacia el mercado ha sido mucho más limitado que en el resto de sectores económicos. En la industria, por ejemplo, la crisis económica de la década de 1970 fue el pistoletazo de salida para un rápido desmantelamiento de las políticas sectoriales que hasta entonces venían aplicando la mayor parte de gobiernos europeos. La propia Unión Europea, a través de sus políticas en busca de un mercado transnacional libre de distorsiones a la competencia, contribuyó a finiquitar estas políticas nacionales sin sustituirlas por una política industrial de rango europeo. Por regresar a otro ejemplo importante, también las finanzas han experimentado un proceso de desregulación, en este caso verdaderamente acelerado, impulsado inicialmente por los gobiernos nacionales y confirmado más tarde por las instituciones europeas. En comparación, la agricultura ha sido diferente, y esto nos ofrece un campo prometedor para contrastar los pros y contras del capitalismo coordinado europeo.

ENSALZANDO EL «MODELO EUROPEO DE AGRICULTURA»

Los principales argumentos a favor de un modelo europeo de capitalismo coordinado para el sector agrario han sido elaborados de manera detallada por parte de la Comisión Europea a lo largo de más de medio siglo de historia de la PAC. Todos ellos tienen una base común: para la Comisión, la PAC ofrece mecanismos de ajuste fuera del mercado para afrontar los problemas sociales, ambientales y territoriales creados por el cambio agrario. En consecuencia, continúa la argumentación, estamos mejor con unas instituciones europeas que coordinen la economía agraria y la sociedad rural que dejando a estos completamente expuestos a las consecuencias de las impersonales decisiones derivadas del mercado libre. La PAC permitiría incorporar al funcionamiento de la agricultura europea un conjunto de valores que, sin embargo, no podrían ser representados satisfactoriamente en el marco de un capitalismo liberal.

¿En qué consisten esos valores? Durante una primera fase, desde el inicio de la PAC en la década de 1960 hasta los años ochenta, el principal argumento de la Comisión giró en torno a la justicia social. El mercado libre abría una brecha intolerable entre el ingreso de los agricultores y el del resto de miembros de la sociedad. Por todas partes en Europa, los agricultores tenían en

promedio niveles de productividad e ingreso claramente inferiores a los del resto de ciudadanos. Dentro de sus respectivos países, los agricultores eran el grupo ocupacional con mayor riesgo de caer por debajo de la línea de la pobreza. Ahí es donde entraría en juego una política que, como la PAC, apoya las rentas agrarias para que los agricultores puedan al menos aproximarse al nivel de vida del resto de ciudadanos.

Es cierto que, oficialmente, la PAC original contaba con otros objetivos más allá del sostenimiento de los ingresos de los agricultores. El fundacional Tratado de Roma de 1957, por ejemplo, también señalaba como objetivos aumentar la productividad agraria, estabilizar los mercados, asegurar la disponibilidad de alimentos y garantizar que los consumidores pudieran acceder a dichos alimentos a precios razonables. Sin embargo, y como pronto puso de manifiesto la propia jurisprudencia europea, estos objetivos eran en parte contradictorios entre sí, por lo que no era factible esperar que la PAC consiguiera todos ellos de manera simultánea y plena (Cardwell, 2004, p. 20). Un análisis detallado de las negociaciones políticas para definir la PAC original revela que el problema del ingreso agrario fue rápidamente identificado como el objetivo principal por parte de todos los participantes en el proceso (Knudsen, 2009A).

La justificación de la PAC como política de apoyo al ingreso agrario, en realidad, ha continuado presente hasta nuestros días. La PAC se presenta así como una traslación al mundo agrario de principios y valores que inspiran la versión europea de capitalismo coordinado. Una de las señas de identidad del capitalismo europeo ha sido la construcción de un Estado del bienestar a través del cual los ciudadanos obtienen acceso a amplias prestaciones en materia de sanidad, educación y protección social. La protección social, en particular, se ha orientado a aumentar los ingresos y las capacidades de aquellas personas y grupos sociales en situación de vulnerabilidad; por ejemplo, pensiones para las personas mayores y prestaciones de desempleo para los parados. Pues bien, la PAC sería un complemento de las medidas de protección social que los distintos países han ido implantando dentro de sus fronteras. En la expresión acuñada por el politólogo Adam Sheingate (2001) para este tipo de políticas, se trataría de ver la PAC como un «Estado del bienestar agrario». A lo largo de la historia de la PAC, la tendencia hacia el envejecimiento de la población agraria (y la consiguiente improbabilidad de una fluida reinserción de los agricultores de bajos ingresos en otros sectores de la economía) probablemente ha reforzado este paralelismo entre las políticas nacionales de protección social y la PAC.

A lo largo del último cuarto de siglo, el tradicional argumento en clave de justicia social se ha visto acompañado por otro diferente, que subraya el modo en que la PAC beneficia no solo a los agricultores europeos, sino también al resto de la sociedad (Knudsen, 2009B; Comisión Europea, 2012; Allons y Zwaan, 2016). Esto ha ampliado sustancialmente el abanico de valores representados por la PAC (Knudsen, 2009A, pp. 291-299), incorporando especialmente aquellos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo rural. Una tercera vertiente, la seguridad alimentaria, viene ganando protagonismo en el discurso (Cardwell, 2004, pp. 265-285), pero, en la medida en que es poco relevante en términos de las medidas que componen la PAC, aquí la dejaremos a un lado.

En el plano medioambiental, la Comisión pone el énfasis en las ventajas que proporciona al conjunto de la sociedad el mantenimiento de la actividad agraria en Europa. Los paisajes agrarios, tal y como los conocemos y valoramos, no son realmente naturales, sino que resultan de métodos de cultivo y manejo del ganado puestos en práctica por generaciones y generaciones de agricultores en el pasado. Apoyar a los agricultores sería un modo de conservar este patrimonio eco-cultural y evitar su degradación. Permitir alegremente el abandono de tierras de cultivo y pasto podría desembocar, además, en una propagación desordenada de matorral y maleza. Incluso es probable que el riesgo de incendios forestales aumente cuando se producen transiciones de ese tipo en los usos del suelo. Otras contribuciones de la PAC en el ámbito del medio ambiente serían el fomento de la diversificación de cultivos, la reforestación o la agricultura ecológica. El mensaje es claro: Europa afronta el reto de transitar hacia una economía sostenible y la PAC es parte de la solución.

La idea de que es la sociedad en su conjunto, y no solo los agricultores, quien se beneficia de la PAC ha sido elaborada también en el ámbito del desarrollo rural. Una de las grandes amenazas a la cohesión territorial europea es la despoblación de las zonas rurales, que en algunas partes de la Unión alcanza extremos verdaderamente notables. La Comisión argumenta que apoyar a los agricultores contribuye a fijar población en el medio rural: en ausencia del apoyo que proporciona la PAC, el cierre de explotaciones agrarias y la despoblación rural llegarían mucho más lejos de lo que ya lo han hecho. Además, apoyar a los agricultores puede ser una forma de estimular el desarrollo de industrias alimentarias locales u otros sectores económicos que contribuyen igualmente a fijar población en el medio rural.

Estos nuevos argumentos cristalizaron en la expresión «modelo europeo de agricultura» que la Comisión Europea popularizó en la década de 1990

(Cardwell, 2004). Con ella, la Comisión quería posicionar la PAC dentro de la tradición europea de una economía social de mercado, en contraposición a la orientación más liberal del capitalismo estadounidense. Un importante apoyo de la Comisión aquí fue la OCDE, que desarrolló la noción de la agricultura como una actividad «multifuncional». De acuerdo con esta, los agricultores no solo producen alimentos, sino que, como efecto colateral, producen también servicios ambientales y territoriales. Los mercados libres, sin embargo, no retribuyen dichos servicios, de donde se sigue que la política pública debería compensar a los agricultores por la provisión de los mismos. Hacia el cambio de milenio, y en parte gracias a la cobertura intelectual proporcionada por la OCDE, el comisario europeo de Agricultura Franz Fischler podía argumentar que

[la] diferencia fundamental entre el modelo europeo y el de nuestros principales competidores reside en la naturaleza multifuncional de la agricultura de Europa y el papel que desempeña en la economía y el medio ambiente, en la sociedad y en la construcción del paisaje, y de ahí la necesidad de mantener la actividad agraria por toda Europa y salvaguardar los ingresos de los agricultores (cfr. Cardwell, 2004, p. 94).

En los términos del Parlamento Europeo en los años noventa, lo que las instituciones europeas estaban haciendo era definir un «renovado contrato social entre la agricultura y la sociedad» (cfr. Cardwell, 2004, p. 413).

Las instituciones y políticos europeos apostaron con fuerza por la noción del «modelo europeo de agricultura» durante los primeros años del milenio, y todavía hoy encontramos alusiones frecuentes a la misma (Lovec, 2016, p. 151). Pero, aunque la noción era nueva, la idea de fondo había venido formando parte del discurso de la Comisión desde el inicio de la PAC. La desconfianza en un capitalismo agrario liberal, con ajustes coordinados exclusivamente a través del mercado, era explícita ya durante los primeros pasos de la PAC en los años sesenta. La comparación con un modelo estadounidense esencialmente diferente, basado en ajustes sociales más crudos ante el cambio agrario, apareció de manera más tardía, pero al menos ya en los años ochenta también había pasado a ser explícita (Cardwell, 2004, pp. 1-2, 37). En suma, los argumentos a favor de la PAC han basculado en torno a valores que, como la justicia social, la protección medioambiental o la cohesión territorial, la Comisión interpreta que quedan mejor representados bajo algún tipo de capitalismo coordinado que bajo un capitalismo liberal.

Es importante apreciar que, en términos generales, la opinión pública europea ha venido mostrando sistemáticamente un respaldo considerable a

estos valores y a la PAC como expresión de los mismos (Cardwell, 2004, pp. 405-406). Una y otra vez, en los Eurobarómetros encargados por la Comisión los ciudadanos consideran que la agricultura y las zonas rurales son importantes para el futuro de Europa y que, en general, la PAC está cumpliendo razonablemente bien con sus objetivos. Si en 1987 casi la mitad de los europeos hacía una valoración positiva de la PAC frente a menos de un 20 por cien que realizaba una valoración negativa (Comisión de las Comunidades Europeas, 1988, p. VIII), en la encuesta más reciente (referida a 2017) los europeos se muestran aún más positivos acerca del grado de cumplimiento de diferentes objetivos por parte de la PAC, oscilando (según el objetivo en cuestión) entre un 52 y un 72 por cien de aprobación (Comisión Europea, 2018A, p. 11). La idea de que la PAC beneficia a toda la sociedad y no solo a los agricultores es compartida por más de un 60 por cien de europeos, lo cual representa más tres de cada cuatro europeos que dicen tener una opinión al respecto (Comisión Europea, 2018A, p. 14). De hecho, y como corroboración de todo lo anterior, son una clara minoría quienes preferirían ver reducido el presupuesto de la PAC, mientras que la preferencia por ver aumentado dicho presupuesto ha pasado a ser claramente dominante (cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. Resultados del Eurobarómetro sobre el presupuesto de la PAC (%)

	<i>Pregunta: «En los próximos años le gustaría ver que el presupuesto destinado a apoyar a los agricultores...»</i>			
	<i>Aumenta</i>	<i>Permanece estable</i>	<i>Disminuye</i>	<i>No responde</i>
1987 ^a	27	26	22	25
2007	29	29	18	24
2017	44	29	12	15

NOTA: ^a Adaptado de la pregunta «¿Es el presupuesto agrario demasiado alto, demasiado bajo o más o menos el adecuado?».

FUENTES: Comisión de las Comunidades Europeas (1988, p. V), Comisión Europea (2018A, p. 17).

ECONOMÍA NEOCLÁSICA CONTRA LA PAC

Los investigadores independientes no son tan benévolos con el modelo europeo de agricultura. Buena parte del discurso académico sobre la PAC, de hecho, ha consistido siempre en una crítica frontal a la misma. Los críticos no sólo ponen en duda la validez de las justificaciones presentadas en el apar-

tado anterior, sino que además subrayan que esta política nos ha hecho sufrir graves costes y disfunciones. Para los críticos, la PAC es como la criatura que crea Victor Frankenstein en la novela de Mary Shelley: una amalgama desordenada e incoherente de instrumentos de política pública que han ido apilándose a lo largo de los años y que, con el tiempo, han terminado cobrando vida más allá del control de sus creadores. El resultado es que ahora el monstruo está suelto y provoca daños por todo el mundo, y no sólo en la propia Europa. Algunos críticos opinan que la PAC necesita por tanto reformas muy profundas, y otros directamente piensan que estaríamos mejor si la PAC no existiera y la economía del sector agrario se viera liberada de las regulaciones diseñadas en Bruselas.

Los economistas, sobre todo los adscritos a la tradición intelectual de la economía neoclásica, han sido un azote para la PAC desde su mismo arranque. La mayor parte de ellos opinan que sin la PAC nos habría ido sin duda mejor. Para empezar, los ciudadanos europeos nos habríamos ahorrado mucho dinero, dado que la PAC siempre ha absorbido y continúa absorbiendo una parte completamente desproporcionada del presupuesto europeo. O, al menos, habríamos podido destinar ese dinero a políticas que beneficiaran de manera más tangible al conjunto de la sociedad europea. Como consumidores, además, nos habríamos ahorrado una cantidad de dinero aún mayor, al haber podido acceder libremente a alimentos importados más baratos que los europeos. La cuestión de fondo es la ineficiencia de la PAC: las mediciones de los economistas neoclásicos concuerdan en que los costes soportados por los contribuyentes y los consumidores han sido superiores a los recursos transferidos por la UE hacia los agricultores. En otras palabras: no es solo que se redistribuyan recursos desde unos ciudadanos a otros, sino que, por el camino, se pierden recursos, por lo que el bienestar agregado del conjunto de la sociedad cae (Tracy, 1989; Gardner, 1996; Andreoso-O'Calaghan, 2003; Anderson, 2009).

Junto a esta ineficiencia asignativa, la PAC podría haber generado también distorsiones a lo largo del tiempo. La PAC habría hecho que, de manera contraria a las señales del mercado, Europa se empeñara en mantener una población y una producción agrarias mucho más abundantes de lo que era sensato. Si la UE hubiera dejado que los mercados funcionaran libremente, en Europa aún habrían cerrado más explotaciones agrarias y aún veríamos menos tierras cultivadas y menos animales pastando por los montes, pero ello no sería ninguna tragedia: se habría tratado simplemente de un ajuste estructural que, como otros registrados en sectores maduros (pensemos en la industria pesada o la minería), nos habría permitido ser más eficientes, cen-

trando nuestros esfuerzos en aquellas actividades en las que realmente somos competitivos. Si el impacto negativo de la PAC no ha sido aún mayor, continúa el argumento, es simplemente porque esta política ha tenido la suerte de coincidir en el tiempo con fases de rápido crecimiento en otros sectores de la economía (Josling, 2009, pp. 162-163; Houpt *et al.*, 2010; Eichengreen, 2007, p. 195).

En términos del debate teórico subyacente, los economistas neoclásicos están próximos a la noción de capitalismo liberal y tienden a ser partidarios de que los ajustes derivados del cambio económico tengan lugar primordialmente a través del mercado. Sus críticas se despliegan también más allá de las fronteras europeas, incidiendo en el modo en que la PAC genera distorsiones desafortunadas en los mercados internacionales y, por extensión, obstaculiza el desarrollo de las economías del Sur global. Buena parte de las familias que en el mundo viven en situaciones de pobreza extrema son familias campesinas o que están vinculadas de algún modo a la agricultura, pero la UE, al proteger a los agricultores europeos, estaría restando a estas familias oportunidades de exportación al mercado europeo. Abrir nuestro mercado en mayor medida a las importaciones podría ser negativo para nuestros agricultores, pero sería positivo para los agricultores (bastante más necesitados) de los países pobres. Desmontar la fortaleza comercial en que se habría convertido Europa abriría oportunidades para que las economías agrarias de los países pobres crecieran más rápidamente. En muchos de estos países, de hecho, la debilidad del resto de sectores es tal que esta es precisamente la vía más factible de lograr desarrollo económico y reducciones de la pobreza, pero la UE la bloquea.

Hay más: con sus subvenciones a la exportación, la UE tiene tras de sí una larga historia de otras prácticas comerciales igualmente dañinas para los intereses de terceros países. Subvencionar a los europeos que exporten productos agrarios significa alentar el *dumping*, es decir, vender nuestras mercancías a otros países a precios inferiores a su coste real, y esto es competencia desleal. La política europea contribuiría de este modo a distorsionar los precios relativos vigentes en el Sur, provocando que la agricultura absorbiera en dichos países menores recursos materiales y humanos de lo que sería eficiente.

Algunos economistas neoclásicos han realizado estimaciones del daño económico que la PAC causa al Sur global y han llegado a la conclusión de que este daño es sustancialmente superior al monto destinado por la UE y sus Estados miembros a cooperación al desarrollo (Andreosso-O'Calaghan, 2003, p. 227). Desde la década de 1990, la UE se ha erigido en el principal actor

de la cooperación internacional al desarrollo: realiza un esfuerzo en ayuda oficial al desarrollo muy superior al de Estados Unidos o Japón y lidera la agenda internacional para la homologación de las actividades de cooperación en torno a aquellas prácticas que se han demostrado más exitosas. Pero, de acuerdo con la argumentación, toda esta labor no llega a compensar el impacto negativo de la PAC sobre los países pobres. No habría mejor política de cooperación al desarrollo que retirar las distorsiones al comercio internacional.

La valoración de conjunto que, con perspectiva, realizan los historiadores se encuentra fuertemente influida por estos planteamientos. Esto es especialmente claro en el análisis explícitamente neoclásico de Giovanni Federico, que arranca de lo que él mismo llama «un recordatorio de Econ 101» (es decir, la asignatura de primer curso universitario sobre microeconomía neoclásica) y su mensaje principal: «por qué la intervención del Estado es (por lo general) mala» (Federico, 2009, p. 58). Para Federico, la PAC es la peor política agraria implantada en el mundo durante el tramo final del siglo XX y, sin duda, «una política liberal parece preferible con diferencia» (Federico, 2011, p. 142).

Pero también historiadores con otras inclinaciones son igualmente críticos del despilfarro de recursos y las distorsiones generadas por la PAC. Un reconocido historiador socialdemócrata como Tony Judt (2006, pp. 450, 1036), por ejemplo, la considera un conjunto de políticas «absurdas» que han absorbido «sumas de dinero enormemente desproporcionadas», con «nefatas consecuencias» sin parangón en el mundo de las políticas agrarias modernas. En otras palabras, también historiadores cuyo ideal de fondo no es necesariamente el capitalismo liberal se han mostrado muy críticos con la PAC (véanse igualmente Patel, 2009A; Brassley, 1997; o Béaur, 2003).

No cabe duda, sin embargo, de que estos historiadores se encuentran mucho más cómodos analizando la PAC tal y como esta nació en la década de 1960 que las versiones reformadas de la misma que fueron surgiendo a partir de la década de 1990. Federico apenas trata brevemente estas reformas, básicamente para argumentar que nada realmente importante cambió a raíz de las mismas. Eichengreen (2007, p. 333), por su parte, también las considera una oportunidad perdida por parte de la Unión Europea para reducir el inefficiente apoyo público que estaba concediendo a los agricultores.

Lo que esto quiere decir es que los historiadores influidos por la economía neoclásica aún no han absorbido los cambios recientes en la investigación realizada dentro de la propia economía neoclásica. No es que los economistas

neoclásicos hayan cambiado sustancialmente de opinión. Sin embargo, sí se ha producido una renovación interna de su agenda de investigación: cada vez más investigadores han abandonado la crítica de conjunto para reflexionar sobre cuál puede ser la «segunda mejor opción», es decir, cómo reformar la PAC para mejorarla (Tracy, 1989, p. 333). Si por motivos políticos debe mantenerse la cantidad de apoyo proporcionada por la UE a los agricultores europeos, los economistas pueden al menos reflexionar sobre cómo mejorar la calidad de dicho apoyo (en los términos de Federico, 2009, pp. 269-270). Para la mayor parte de ellos, eso consistiría básicamente en sustituir los mecanismos originales de la PAC, basados en la intervención de los mercados, por subvenciones directas a los agricultores, que tendrían un menor impacto sobre la eficiencia en la asignación de los recursos (Hubbard y Ritson, 1997). En la medida en que esto es justo lo que hicieron las reformas emprendidas en la década de 1990 y los primeros años del nuevo milenio, los economistas neoclásicos han podido reposicionarse con cierto optimismo asegurando que «[aunque] sigue habiendo considerables distorsiones en la agricultura europea occidental, está abriéndose el camino hacia la reducción de esas distorsiones» (Josling, 2009, p. 171).

Además, a partir de la década de 1990 los economistas neoclásicos comenzaron a ser más receptivos que de costumbre a la identificación de fallos de mercado que pudieran justificar el apoyo público a los agricultores. En cierta forma, el nuevo discurso de la Comisión Europea sobre la multifuncionalidad de la agricultura y el nuevo contrato social entre los agricultores y el resto de la sociedad se prestaba razonablemente bien a ser enmarcado dentro de la teoría económica neoclásica. Bien mirado, mantener un tejido denso de explotaciones agrarias a lo largo y ancho del territorio europeo podía ser beneficioso para el conjunto de la sociedad en términos ambientales y culturales. Haciendo uso del instrumental neoclásico, podía argumentarse que los agricultores no solo producían alimentos, sino que por el camino también producían importantes «bienes públicos» ambientales, territoriales y culturales. En la medida en que el mercado no retribuía la producción de dichos bienes, correspondía a las políticas públicas apoyar a los agricultores para que, de ese modo, la sociedad en su conjunto no saliera perdiendo. Economistas como Alan Buckwell fueron de hecho influyentes en la propia reorientación del discurso de la Comisión en torno a la multifuncionalidad y el «modelo europeo de agricultura» (Koning, 2017, cap. 7).

Esto no quiere decir que los economistas neoclásicos hayan pasado a estar unánime e incondicionalmente a favor de la PAC reformada del último cuarto de siglo. Para algunos, el giro hacia la «multifuncionalidad» no ha sido más

que una deshonesta maniobra retórica encaminada a continuar justificando el mismo indeseable protecciónismo de siempre (Jones, 2002). Y para muchos otros, quizá incluso mayoría, las reformas de la PAC no han logrado aún establecer un vínculo suficientemente fuerte entre las subvenciones agrarias y la provisión de bienes públicos ambientales y territoriales por parte de los agricultores. Más bien parecería existir en su opinión una gran brecha entre las nuevas justificaciones esgrimidas para la PAC y la realidad (Cunha y Swinbank, 2011). Con todo, y aun así, el discurso de la economía neoclásica sobre la PAC se ha desplazado a un terreno más constructivo que el del varapalo sistemático. Es probable que la mayor parte de economistas neoclásicos continúen teniendo el capitalismo liberal como primera opción, pero lo cierto es que cada vez más se dedican a reflexiones prácticas sobre cómo mejorar el capitalismo coordinado.

VIDA INTELECTUAL FUERA DE «ECON 101»

Las críticas presentadas en el apartado anterior han ocupado durante largo tiempo el centro del debate académico y, como acabamos de ver, en campos como el de la historia económica continúan haciéndolo. Incluso ha habido quien, como el economista del Banco Mundial Michael Atkin, ha llegado a escribir que «[la] PAC realmente no tiene defensores en el plano intelectual» (cfr. Cunha y Swinbank, 2011, p. 201). Esto, sin embargo, es una gran exageración porque, aunque algunos economistas neoclásicos no sean demasiado conscientes de ello, también existe vida intelectual fuera de «Econ 101». Esta vida intelectual se ha desplegado, en lo que a la PAC se refiere, a través de otras escuelas de pensamiento económico y otras ciencias sociales, incluida la historia.

Los economistas agrarios de la Europa continental, por ejemplo, han mantenido tradicionalmente una posición más moderada en torno a la PAC. Durante buena parte del periodo que nos ocupa, su educación ha estado menos influida por el paradigma neoclásico que la de sus colegas anglosajones, por lo que han estado menos preocupados por la eficiencia asignativa y más por el contexto social y estructural. Como comentaba con genuina sorpresa el economista británico Michael Tracy (1989, p. x) en la década de 1980, sus colegas franceses rara vez criticaban las políticas agrarias.

Louis Malassis (1997, pp. 303-306), probablemente el economista agrario más destacado de Francia durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra

Mundial, realiza en efecto una valoración más benéfola de la PAC. Según él, esta política habría cumplido casi todos sus objetivos. La PAC habría apoyado la modernización del sector agrario europeo y el rápido aumento en su productividad. También habría garantizado un abastecimiento alimentario suficiente, haciendo posible que la población europea satisficiera más que holgadamente sus necesidades. Quizá su principal insuficiencia habría sido no haber podido cerrar la brecha de ingreso que separaba a los agricultores del resto de la sociedad. Con todo, y reformulando el argumento en términos del debate sobre las variedades de capitalismo, la PAC habría sido para Malassis un mecanismo político razonablemente eficaz a la hora de coordinar los intereses de productores y consumidores durante unas décadas de acelerado cambio en el sector agrario y en el conjunto de la economía y la sociedad europeas.

También en la sociología encontramos por lo general una menor predisposición de partida en contra de la PAC y del capitalismo coordinado en general. Para Niek Koning (2017, caps. 4 y 6), por ejemplo, la creación de la PAC se inscribe en un ciclo histórico que habría comenzado en el tramo final del siglo XIX y durante el cual Europa implantó políticas que permitieron una modernización de su sector agrario basada en explotaciones familiares (véanse también Chang, 2009; Gallego, 2007; y Moser y Varley, 2013). En su opinión, si los gobiernos europeos hubieran optado por no intervenir, el resultado habría sido peor no solo en términos de cohesión social sino probablemente también en términos de resultados productivos a largo plazo. El caso de buena parte de América Latina y África, donde los gobiernos no implantaron políticas similares durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, así parecería sugerirlo. Aunque (como veremos más adelante) Koning mantiene una visión crítica de la evolución reciente de la PAC, su ideal, en no poca medida realizado durante buena parte del siglo XX en Europa, es desde luego algún tipo de capitalismo coordinado.

Esta visión se ha filtrado mucho menos hacia los historiadores económicos que la de una política ineficiente y distorsionadora, si bien no falta algún ejemplo (véase Zamagni, 2016, pp. 241-245). Con todo, es especialmente en el campo de la historia política donde viene forjándose una imagen del pasado de la PAC bien diferente de la que se propone desde «Econ 101». Ann-Christina L. Knudsen (2009A, 2009B), en particular, ha buscado desplazar el debate desde el campo de la eficiencia, tan querido para los economistas neoclásicos, hacia el campo de la equidad, uno de los feudos tradicionales de los defensores del capitalismo coordinado. Para Knudsen, el análisis de la PAC debe situarse en el contexto de la expansión del Estado del bienestar en

la Europa occidental posterior a 1945. No tiene sentido ver la PAC exclusiva o primordialmente desde el punto de vista de la eficiencia porque ante todo fue «una política redistributiva con un objetivo para nada diferente del de las políticas de transferencias sociales de los Estados del bienestar» (Knudsen, 2009A, p. 3).

Una vez establecido el campo de juego en términos de equidad, Knudsen (2009A, pp. 267-275) parece conceder la existencia de no pocos problemas en el balance de la PAC. En su visión, la PAC original repitió el error que ya estaba cometiéndose en las políticas nacionales de apoyo al ingreso agrario: dar por hecho que había un vínculo fuerte entre el ingreso agrario y los precios agrarios e intentar dar con una solución universal al problema basada en la manipulación de dichos precios. Esto hizo que la PAC beneficiara sobre todo a los agricultores más grandes y eficientes y que no lograra cerrar la brecha de ingreso que separaba al conjunto de agricultores del resto de la sociedad. Sin embargo, y a pesar de todos los pesares, Knudsen (2009A, p. 317) se aleja explícitamente de las críticas feroces de los economistas neoclásicos: citando a Giovanni Federico para darlo la vuelta, nos anima a ver el éxito que supuso el hecho de que la agricultura europea fuera sobradamente capaz de asegurar la alimentación de los europeos, al tiempo que declara haber desarrollado una «fascinación máxima por la seriedad de la PAC como construcción política».

Estas visiones relativamente benévolas de la PAC, sin embargo, vienen evolucionando en las últimas décadas en un sentido crítico. Paradójicamente, al mismo tiempo que los economistas neoclásicos iban abandonando las críticas sin concesiones en favor de un discurso reformista, los mensajes que llegaban desde más allá de «Econ 101» se volvían más agrios. La sociología y la geografía, dos campos cuyas vertientes agrarias están separadas por fronteras difusas, proporciona quizá la mejor ilustración de ello.

Para los sociólogos y los geógrafos, el punto de partida nunca había sido la superioridad del capitalismo liberal, así que ellos nunca habían necesitado legitimar los ajustes coordinados fuera del mercado como excepciones a la regla general. La reorientación del discurso de la Comisión hacia la multifuncionalidad y el modelo europeo de agricultura en la década de 1990 en principio no hacía sino ampliar la batería de valores políticos que el capitalismo coordinado por la PAC podía incorporar de manera más fiable que un desregulado capitalismo liberal. Incluso, como en el caso de los economistas, algunos sociólogos fueron influyentes a la hora de dar forma a las nuevas ideas de la Comisión. Bertrand Hervieu (1996), en particular, imaginó de manera útil *Les champs du futur* desde la óptica de un nuevo contrato social entre

la sociedad y sus agricultores: un contrato basado en la justa retribución a los agricultores por las diversas funciones sociales que estos cumplían, desde la mera producción de alimentos hasta la conservación ambiental o la cohesión territorial. Los geógrafos, por su parte, podían situar esta nueva PAC dentro de la constelación de un «transición post-productivista» en la cual la intensificación y la especialización dejaban paso a la extensificación, la dispersión geográfica y la diversificación productiva (Ilbery y Bowler, 1998). Tanto sociólogos como geógrafos se lanzaron también con entusiasmo a estudiar los efectos de las nuevas políticas europeas para el desarrollo rural.

Y, sin embargo, justo en el momento en que más factible parecía su encuadramiento en una agenda reformista compartida con los economistas, los sociólogos y los geógrafos comenzaron a producir análisis cada vez más desencantados. Pronto comenzó a cundir la sensación de que la realidad estaba muy lejos de la promesa del «modelo europeo de agricultura», y que este básicamente consistía en una amplia gama de objetivos incumplidos (Buller, 2001). El discurso de la multifuncionalidad pasó a parecer cada vez más simplemente eso: un discurso, encaminado más a renovar la legitimación de la PAC que a renovar la PAC misma (Lovec, 2016). Así, por ejemplo se ha venido denunciando insistenteamente la distancia entre el ideal de justicia social que parece inspirar la PAC y la realidad de unas subvenciones muy desigualmente distribuidas (Segrelles, 2017). Esta distancia entre el ideal y la realidad era probablemente más dolorosa para los sociólogos y geógrafos, bien predispuestos al ideal de un capitalismo coordinado, que para los economistas neoclásicos.

El discurso fuera de «Econ 101» se ha tornado aún más agrio, además, conforme el entorno de la PAC ha pasado a ser el de una economía global crecientemente desregulada. Como plantean Niek Koning (2017, cap. 7) o Philip McMichael (2013), la PAC se vuelve problemática sobre todo a partir del momento en que el entorno político en que cobraba sentido, el del Estado del bienestar, se desvanece para dar lugar a una era de desregulación neoliberal. La PAC ya tenía tras de sí una historia previa de impacto negativo sobre el desarrollo del Sur global, realizando exportaciones subvencionadas (cuando no gratuitas) de excedentes europeos hacia países pobres cuyos sistemas agrarios se veían expuestos a una competencia desleal. Pero el problema se volvió mucho más grave a partir del momento, hacia la década de 1980, en que los países desarrollados emprendieron en el marco del GATT (y posteriormente de la Organización Mundial del Comercio) una ofensiva encaminada a liberalizar los mercados agrarios internacionales. El resultado de esta ofensiva habría sido claramente asimétrico: mientras los países del Sur

eran forzados a desmantelar sus barreras comerciales con respecto a los países del Norte, estos últimos lograban mantener buena parte de sus subvenciones agrarias a través de reformas «pseudo-liberalizadoras» como las inspiradas por la noción europea (y de la OCDE) de multifuncionalidad agraria. De este modo, la PAC básicamente continuaría subvencionando a los agricultores europeos a expensas de los agricultores del Sur global. Pero, en tanto en cuanto los mercados agroalimentarios se encuentran mucho más integrados hoy día que durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial (en buena medida gracias a las propias políticas neoliberales promovidas por el GATT y la OMC), el impacto de políticas agrarias como la PAC sobre el Sur global habría sido particularmente negativo en el tiempo presente (McMichael, 2013, pp. 6, 34-35, 52, 77; véase también Magnan, 2012).

De acuerdo con esta línea de análisis, el problema para el Sur global no son tanto las oportunidades de agroexportación perdidas como la desarticulación de los sistemas agrarios locales a manos de las importaciones agrarias llegadas del Norte en condiciones de competencia desleal. Esto conduciría a una creciente vulnerabilidad del Sur ante fluctuaciones de precios en los mercados mundiales, es decir, ante eventos sobre los cuales sus gobiernos no pueden tener control. Alzas inesperadas en los precios agrarios mundiales pondrían entonces en peligro la seguridad alimentaria de aquellos países pobres cuya agricultura doméstica se había visto debilitada por la competencia desleal de la agricultura europea. Diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales han hecho suya esta conclusión, criticando la incoherencia interna de las políticas de la Unión Europea (Koning, 2017, cap. 7; Fritz, 2012). En palabras de Olivier de Schutter, cuando desempeñaba el cargo de relator especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, «La PAC es una contradicción de 50.000 millones de euros respecto al compromiso de la UE de ayudar a recuperarse a la agricultura del mundo en desarrollo» (cfr. Fritz, 2012, p. 47).

Es cierto que el gran cambio que reclaman los sociólogos y geógrafos de esta orientación tiene menos que ver con políticas como la PAC propiamente dicha que con el margen de maniobra con que cuentan los países pobres para poner en práctica políticas alternativas al neoliberalismo. Para McMichael (2013, p. 57), los países pobres deberían poder defender sus fronteras de comida importada y organizar sus sistemas agrarios de acuerdo con los principios de la soberanía alimentaria. Para Koning (2017), deberían instaurarse controles cuantitativos para estabilizar los mercados internacionales, creando los rudimentos de algo parecido a lo que (en los términos de este libro) podríamos llamar un capitalismo agrario coordinado a escala global. Con todo,

es significativo el modo en que, en el mundo fuera de «Econ 101», cada vez más investigadores sin particular antipatía hacia la noción de capitalismo coordinado han pasado a ver la PAC con malos ojos.

CONCLUSIÓN

El debate general sobre las variedades de capitalismo y el modelo europeo se perfila bajo los contornos del debate específico sobre la PAC. Cuando las instituciones europeas defienden la PAC, lo hacen posicionándola en la tradición europea continental de capitalismo coordinado, enfatizando su capacidad para incorporar valores sociales, ambientales y territoriales de un modo más eficaz de lo que sería el caso bajo una variedad de capitalismo más puramente orientada hacia el mercado. El respaldo que la opinión pública concede a la PAC en los Eurobarómetros de Comisión Europea se deriva no tanto de un conocimiento sustancial de los detalles de la misma, sino sobre todo de su adhesión general a los valores de un capitalismo agrario coordinado. También las divergentes opiniones de los investigadores académicos se ven sustancialmente influidas por sus posiciones de partida acerca del capitalismo coordinado. La mayor parte de economistas trabajan dentro de la escuela neoclásica, lo cual les hace conceder gran importancia a la eficiencia en la asignación de recursos y los predisponde de partida más hacia el capitalismo liberal (si acaso aderezado con intervenciones públicas ocasionales) que hacia algún tipo de capitalismo coordinado como el que reivindican la PAC y el discurso sobre el «modelo europeo». Fuera del mundo de la economía neoclásica, en cambio, la introducción de dimensiones valorativas diferentes de la eficiencia asignativa es más común y el análisis se desarrolla en un marco menos hostil hacia la PAC.

Con todo, estas diferentes orientaciones de partida no han predeterminado la evolución del debate sobre la PAC. El debate, de hecho, ha evolucionado sustancialmente a lo largo del tiempo, reflejando en parte los propios cambios en la PAC y en el discurso justificativo de la misma por parte de la Comisión Europea. Durante una primera fase, entre aproximadamente las décadas de 1960 y 1990, la Comisión Europea posicionó la PAC como una política de Estado del bienestar encaminada a mejorar los ingresos de los agricultores. La mayor parte de economistas fueron altamente críticos con esta política, que aún hoy día es vista por los historiadores adscritos a la escuela neoclásica como un ejemplo de libro de por qué los poderes públicos

en general no deben intervenir en el funcionamiento de los mercados. Sin embargo, a lo largo de las últimas tres décadas el debate ha evolucionado de manera sustancial. Al calor de sucesivas reformas de la PAC, la Comisión ha pasado a posicionar esta política en términos no solo de justicia social, sino también de conservación medioambiental y de cohesión territorial. De hecho, es ahora cuando la Comisión ha difundido la noción de «modelo europeo de agricultura» para hacer explícitos valores políticos hasta entonces subyacentes a la PAC de manera más implícita. Estos cambios en la PAC, por su parte, han influido sustancialmente en el discurso de las distintas comunidades académicas. Los economistas siguen sin ser partidarios de la PAC, pero están razonablemente satisfechos con el rumbo de las reformas de las últimas décadas. Los sociólogos y geógrafos, en cambio, han partido de una predisposición favorable hacia el capitalismo coordinado para terminar desarrollando posiciones crecientemente críticas sobre la PAC.

Una implicación importante de lo anterior es que necesitamos enmarcar el debate sobre la PAC en su dimensión histórica. La evolución del debate que hemos revisado en este capítulo sugiere la existencia de etapas diferenciadas y puntos de inflexión. El próximo capítulo describe en qué consistió la PAC en cada una de estas etapas. Pero, además, también necesitamos enmarcar el debate sobre la PAC dentro del campo definido por el debate general sobre el modelo europeo y las variedades de capitalismo. Como hemos visto en este capítulo, los términos del debate no pueden consistir en dar por hecho que el discurso de las instituciones europeas sobre un modelo distintivamente europeo se corresponde necesariamente con la realidad, ni tampoco en dar por hecho que los capitalismos coordinados son la excepción a la regla de un capitalismo liberal supuestamente triunfante por casi todo el mundo. Es preciso utilizar la descripción que realizaremos de la PAC para compararla con las políticas agrarias de otros países y regiones y valorar así el grado en que esta política efectivamente encarna un «modelo europeo de agricultura» distintivo.

¿EN QUÉ CONSISTE LA PAC?

En el libro que la Comisión Europea publicó con motivo del cincuenta aniversario de la PAC, podemos leer que estamos ante la historia de una «asociación dinámica entre los agricultores y Europa» (Comisión Europea, 2012, p. 1). Más adelante tendremos ocasión de valorar los méritos de esta asociación, pero lo que ahora más nos interesa es la palabra «dinámica»: en efecto, la PAC ha ido transformándose de manera apreciable desde sus inicios en la década de 1960 hasta la actualidad. La PAC original fue relativamente estable hasta la década de 1980, pero a lo largo del último cuarto de siglo ha sido objeto de reformas sustanciales. En el momento de escribir este libro (febrero de 2019), se encuentra en marcha una nueva ronda de negociaciones de cara a una reforma que entraría en vigor en 2021.

A modo de contextualización para el análisis que acometemos más adelante, este capítulo describe los grandes rasgos de la evolución histórica de la PAC. Esta descripción nos permitirá, además, valorar en qué medida podemos hablar de un modelo distintivamente europeo de agricultura y, en su caso, en qué consiste la singularidad del mismo. Como muestra el debate más general sobre variedades de capitalismo y el modelo europeo, es importante abordar la cuestión desde el punto de vista de las políticas efectivamente aplicadas, y no desde el (no necesariamente coincidente) de los discursos y los valores.

El capítulo se organiza en cinco apartados. El primero de ellos presenta los conceptos en que se apoyará nuestra descripción. Los apartados segundo y tercero aplican dichos conceptos a las dos grandes etapas de la historia de la PAC: antes y después de 1992. Antes de 1992, como muestra el apartado segundo, el elemento principal de la PAC era la intervención de los poderes públicos en los mercados agrarios. En cambio, después de 1992 (y como muestra el apartado tercero), la PAC pasó a ser fundamentalmente una política de pago de subvenciones a los agricultores. Los apartados cuarto y quinto completan esta descripción. El apartado cuarto describe la tensión entre el carácter común de la política y las tendencias hacia su «re-nacionalización», mientras que el quinto sitúa la PAC dentro del contexto más amplio de las políticas agrarias en otras partes del mundo.

PARADIGMAS DE POLÍTICA AGRARIA

La evolución de la PAC suele describirse de manera cronológica, deteniendo al lector en sucesivos puntos de inflexión desde la creación misma de la política hasta sus posteriores reformas y transformaciones. Esta es sin duda una forma útil de organizar la información, así como de sugerir al lector la existencia de inercias que van modelando la trayectoria de la política a lo largo del tiempo. Un problema de esta aproximación estrictamente cronológica, sin embargo, es que puede llegar a oscurecer el grado en que diferentes puntos de inflexión representan continuidades o, por el contrario, rupturas con respecto al pasado.

Por ello, una alternativa, que es la que utilizamos en este capítulo, es la noción de «paradigma político» introducida por el politólogo Peter Hall (1993). De acuerdo con ella, las políticas se estructuran en torno a paradigmas caracterizados por una relativa estabilidad en sus objetivos, principios y mecanismos de implantación. Muchos cambios en políticas concretas son simplemente ajustes y revisiones desarrolladas dentro del paradigma vigente. Otros cambios, por el contrario, tienen una naturaleza más radical y, cuando se solapan en el tiempo, pueden precipitar un cambio de paradigma. Se trata básicamente de una traslación al ámbito político del pensamiento en términos de paradigmas legado por el filósofo de la ciencia Thomas Kuhn, que también ha sido trasladado al ámbito económico por parte de la escuela evolucionista (Freeman y Louçã, 2001).

Las descripciones en términos de paradigmas pueden diferir entre sí en función de los criterios adoptados por los investigadores para identificar continuidades y cambios en las políticas. Algunos, como Lovec (2016, pp. 27-28), utilizan fundamentalmente un criterio discursivo y proponen que ha habido dos grandes paradigmas en la historia de la PAC: un primer paradigma proteccionista y, a partir de la década de 1990, un paradigma «liberal-multiproductivo». Esta propuesta tiende a subrayar el carácter rupturista de los cambios que han venido produciéndose a partir de la década de 1990. Otros, como Kay (2006, pp. 90-103), se centran más en los objetivos y la mecánica de la PAC para defender que en la década de 1990 en realidad no se produjo ninguna ruptura sustancial. De acuerdo con esta propuesta, habría habido durante todo el tiempo un único paradigma de política, caracterizado por la concesión de apoyo público a los agricultores y por la necesidad de enmarcar la política (y, en especial, su vertiente económica) dentro de unos delicados pero estables equilibrios de poder entre Estados miembros.

Estas propuestas son interesantes, pero probablemente pasan por alto aquello en que deberíamos fijarnos en primer lugar a la hora de identificar paradigmas políticos: las características de las políticas efectivamente implantadas. En el caso de la agricultura, existen dos grandes familias de políticas encaminadas a conceder apoyo público a los agricultores. La primera de ellas son las políticas de intervención en los mercados agrarios. Tanto en el plano doméstico como en el plano externo, los Estados pueden regular los mercados tanto por la vía de los precios como por la vía de las cantidades. La batería de medidas posibles en este sentido es muy amplia y comprende desde regulaciones de precios mínimos para los productos agrarios hasta compras públicas de los excedentes productivos generados por los agricultores, pasando por barreras comerciales para impedir que los agricultores domésticos se vean amenazados por la competencia de agricultores extranjeros. En realidad, todas estas opciones pueden combinarse entre sí en diversas proporciones y maneras para desembocar en un mismo resultado: que los agricultores obtengan unos ingresos superiores a los que obtendrían si los mercados funcionaran libremente.

Este mismo resultado puede buscarse también a través de una segunda familia de políticas agrarias: los pagos directos a los agricultores. Aquí también la casuística es muy variada. Los Estados pueden pagar subvenciones a todos sus agricultores, pero también pueden establecer criterios para restringir dichas subvenciones a solo a algunos de ellos. Estos criterios, a su vez, pueden tener que ver con dimensiones tan variadas como la orientación productiva de los agricultores, el tamaño de sus explotaciones, las derivaciones medioambientales o territoriales de sus prácticas agrarias, o su grado de orientación hacia acciones emprendedoras en lo tecnológico o lo comercial.

Ambas familias de políticas canalizan apoyo público hacia los agricultores, pero lo hacen de maneras esencialmente diferentes. La intervención en los mercados subvenciona a los agricultores de manera implícita, mientras que los pagos directos lo hacen de manera explícita. Las subvenciones implícitas contenidas en la intervención de mercados son sufragadas por los consumidores a través del pago de unos precios alimentarios superiores a los que habrían regido en una situación de libre mercado, mientras que la carga de los pagos directos, costeados por el presupuesto público, recae sobre los contribuyentes.

La PAC está compuesta por una gran cantidad de instrumentos, que además han sido combinados entre sí de maneras cambiantes a lo largo del tiempo. Sin embargo, sí podemos percibir una evolución histórica en el ins-

trumento dominante. Durante sus treinta primeros años de existencia (1962-1992), la PAC fue ante todo una política de intervención de mercados. A lo largo del último cuarto de siglo, en cambio, ha pasado a ser sobre todo una política de pagos a los agricultores. Esta discontinuidad en el instrumento dominante, que además encaja con la ya comentada discontinuidad en el plano discursivo (Lovec, 2016, pp. 27-28), sugiere la existencia de dos paradigmas políticos diferenciados en la historia de la PAC.

LA PAC DE LOS MERCADOS INTERVENIDOS (1962-1992)

La PAC original, implantada durante el mandato del comisario holandés Sicco Mansholt (figura 2.1), fue una política a través de la cual la entonces Comunidad Económica Europea intervino sustancialmente en el funcionamiento de los mercados agrarios con objeto de apoyar económicamente a los agricultores. La CEE intervino tanto a través de los precios como a través de las cantidades, y estas intervenciones, a su vez, combinaron una dimensión interna y otra externa (Tracy, 1989, caps. 12-15; Gardner, 1996; Ackrill, 2000; García Delgado y García Grande, 2005; Kay, 2006, pp. 93-96).

Figura 2.1. Sicco Mansholt a comienzos de la década de 1970



La intervención de los precios agrarios consistió principalmente en la fijación por parte de la CEE de precios mínimos. En un mercado libre, los precios de los distintos productos agrarios fluctuarían en función de los movimientos

de la oferta y la demanda, pero la CEE decidió poner un límite inferior a esta fluctuación: los precios percibidos por los agricultores no caerían por debajo de unos niveles mínimos. Esta intervención de los precios en el mercado de la CEE se apoyaba sobre políticas proteccionistas con respecto al exterior. Desde al menos finales del siglo XIX, era técnicamente posible que los países europeos participaran de un mercado global de los principales productos agrarios. La revolución de los transportes (con la aparición de ferrocarriles y barcos de vapor) había hecho posible que los agricultores de América, Oceanía y Rusia, apoyados sobre grandes disponibilidades de tierra, pudieran invadir los mercados europeos, desplazando a unos agricultores locales menos competitivos. La mayor parte de gobiernos europeos (con la única excepción importante de Gran Bretaña) optaron sin embargo por políticas proteccionistas que limitaron la exposición de sus agricultores a la competencia internacional. La PAC unificó estas distintas políticas nacionales de protección comercial en un único arancel común.

Esto permitió a la CEE ejercer un notable control sobre los niveles de precios vigentes en su mercado doméstico. El arancel común servía para imponer un sobreprecio a los productos agrarios del exterior, de tal modo que podía asegurarse que estos no entraran al mercado europeo a un precio inferior al precio garantizado por la CEE a los agricultores locales. En cierta forma, las relaciones comerciales con el exterior eran subordinadas al objetivo doméstico de mantener un sistema de precios políticos internos.

A efectos prácticos, el asunto clave era de todos modos la fijación de dichos precios. En la mayor parte de productos y coyunturas, un funcionamiento libre de los mercados habría conducido a precios bajos, ya fuera por la presión de la competencia internacional o por la competencia entre los propios agricultores europeos. La fijación de precios mínimos a niveles superiores a estos permitió que los agricultores obtuvieran por la venta de sus productos unos ingresos superiores a los que habrían obtenido en ausencia de intervención pública.

Pero, para ser eficaz, esta intervención por la vía de los precios debía ser completada con algún tipo de intervención por la vía de las cantidades. En caso contrario, el remedio podía ser, desde el punto de vista de los agricultores, peor que la enfermedad. Fijar precios altos les permitiría vender sus productos de manera más remuneradora, pero ¿serían realmente capaces de vendérselos a alguien? ¿No conducirían los precios artificialmente altos a una contracción de la demanda de productos agrarios, causando a los agricultores un problema de sobreproducción y acumulación de excedentes? Eran necesarios mecanismos para hacer frente a este posible problema.

El primero de ellos eran las llamadas «compras de garantía», mediante las cuales la CEE absorbía la sobreproducción erigiéndose en compradora de último recurso. Si los agricultores no eran capaces de vender toda su producción, la CEE se comprometía a comprarles los excedentes a un precio prefijado. Más exactamente, lo que ocurría en la mayor parte de casos es que la CEE realizaba compras de excedentes de productos transformados a las industrias y los intermediarios que previamente habían absorbido los excedentes de materia prima generados por los agricultores. Así, por ejemplo, el modo en que la CEE absorbía el excedente de leche producido por los ganaderos consistía en absorber el excedente de mantequilla que las industrias habían producido con el excedente de leche. Ofreciendo estos incentivos a las industrias y los intermediarios, la CEE garantizaba a los agricultores una curva de demanda gloriosamente horizontal: los altos precios fijados no contraían la demanda (como ocurriría en un mercado libre), sino que esta sería potencialmente ilimitada.

Otra forma de crear una demanda horizontal para los agricultores era desviar la sobreproducción hacia otras partes del mundo. En lugar de perder dinero con la compra de excedentes (cuyo posterior precio de reventa venía a ser apenas un tercio del precio de compra), la CEE podía destinar fondos a subsidiar a aquellas empresas que orientaran una parte de sus ventas hacia los mercados extracomunitarios. Se trataba básicamente de devolver a las industrias el dinero que estas previamente habían pagado de más para sostener unos precios agrarios artificialmente altos. De este modo, las industrias podían mejorar su competitividad en el mercado internacional y estar en condiciones de exportar fuera de la CEE.

Finalmente, el mercado agrario europeo también podía regularse por una tercera vía: en lugar de absorber o desviar la sobreproducción, la CEE también podía intentar impedirla. Para ello podía implantar restricciones cuantitativas que impidieran o desincentivaran que los agricultores produjeran en exceso. El instrumento más severo en este sentido era establecer cuotas productivas a nivel de explotación, de tal modo que cada agricultor tuviera asignado un nivel de producción máximo más allá del cual ya no estaba autorizado a seguir produciendo. Este es el instrumento que la CEE terminaría aplicando en el sector lácteo, pero en general prevalecieron versiones más blandas de esta misma idea. Estas incluían restricciones cuantitativas para el conjunto de un sector (en lugar de para cada explotación individual) y umbrales productivos a partir de los cuales la CEE dejaba de actuar como compradora de último recurso o podía aplicar reducciones automáticas en los precios de garantía.

La PAC así definida, un sistema de apoyo a los agricultores a través de una profunda intervención de los mercados, no experimentó grandes cambios durante sus primeros treinta años de historia. Quizá el principal cambio tuvo que ver con las proporciones en que se combinaron estas distintas opciones de gestión de la sobreproducción. Las compras de garantía fueron originalmente la opción principal, pero las subvenciones a la exportación terminaron ganando un peso incluso superior. Las restricciones cuantitativas, por su parte, no desempeñaron ningún papel antes de la década de 1980. Además, cuando comenzaron a aplicarse, la preferencia por instrumentos blandos hizo que este mecanismo mantuviera un papel secundario con respecto a las compras de garantía y las subvenciones a la exportación.

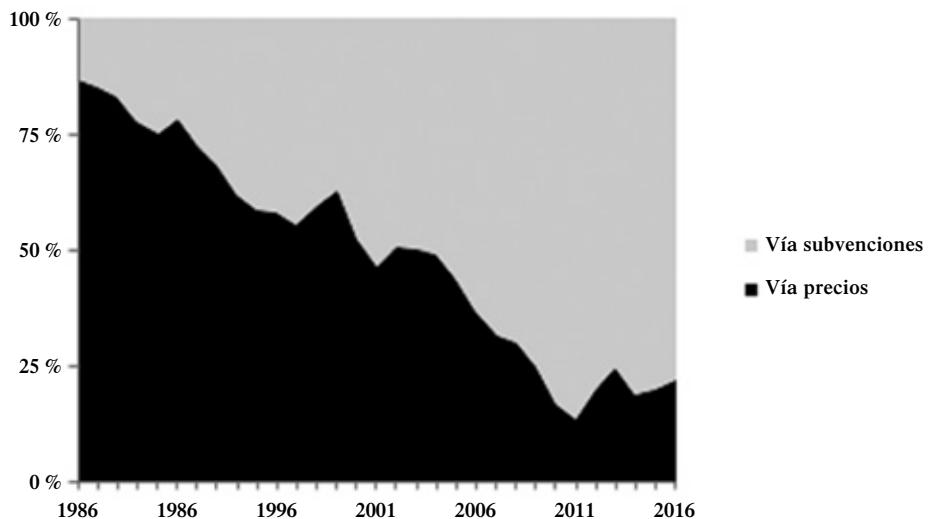
Otro cambio menor fue la incorporación a la PAC de un grupo de medidas llamadas «estructurales» en la década de 1970. Se trataba de políticas activas orientadas a mejorar la competitividad de los agricultores: subvenciones para la introducción de innovaciones, sistemas de pago para favorecer la renovación generacional (ayudas para agricultores jóvenes y subvenciones para la jubilación anticipada) y apoyo adicional para los agricultores enclavados en zonas de montaña y desfavorecidas. Con todo, esta política contó con una financiación muy limitada y nunca pasó de ser un modestísimo complemento de la política de mercados.

LA PAC DE LAS SUBVENCIONES (1992-PRESENTE)

A partir de 1992, la UE comenzó a desactivar gradualmente sus mecanismos de intervención en los mercados. En particular, los precios fueron fijados en niveles cada vez más bajos y cada vez más próximos a los que regían en el mercado internacional. También los otros instrumentos de intervención, como las compras de garantía o las subvenciones a la exportación, han terminado teniendo una importancia meramente residual. Treinta años después de su implantación, uno de los mecanismos más señeros de intervención en los mercados, las cuotas lácteas, también ha sido abolido. A lo largo del último cuarto de siglo, los agricultores europeos han pasado así de vivir dentro de unos mercados intervenidos por la UE a su favor a hacerlo en mercados cada vez más libres (Ackrill, 2000; Reig, 2013).

Los mecanismos de intervención en los mercados fueron paulatinamente sustituidos por el otro gran instrumento de apoyo agrario: las subvenciones (figura 2.2). La reforma de la PAC liderada por el comisario irlandés Ray

Figura 2.2. Composición del apoyo público a los agricultores en la Unión Europea



FUENTE: OCDE (2017).

MacSharry (figura 2.3) condujo en 1992 a la creación de un sistema de pagos directos a los agricultores. Estos pagos han sido desde entonces el principal instrumento de la PAC; y, en consonancia con ello, los criterios de concesión de dichos pagos emergen de manera recurrente como nudo de la discusión política y cada vez que, como en la actualidad, se emprenden procesos de reforma de la PAC (Ackrill, 2000; García Grande, 2005; Swinnen, 2008, 2015).

Figura 2.3. Ray MacSharry a finales de la década de 1980



Los criterios para la recepción de subvenciones por parte de los agricultores han evolucionado en tres sentidos a lo largo del cuarto de siglo que nos separa de la reforma MacSharry. En primer lugar, ha habido una tendencia a desvincular los pagos con respecto a la producción. Los pagos de la reforma MacSharry no estaban vinculados directamente a la producción; es decir, lo que la UE pagaba a cada agricultor no dependía de si este agricultor producía más o producía menos. Sin embargo, sí existía un vínculo indirecto: las subvenciones se concedían básicamente en función de las hectáreas puestas en cultivo y las cabezas de ganado en la explotación, existiendo diferentes coeficientes para cada cultivo y para cada tipo de animal. En consecuencia, las decisiones que tomaran los agricultores sobre qué y cuánto producir tenían su influencia sobre el monto de la subvención que percibían.

A partir de la reforma liderada por el comisario austriaco Franz Fischler (figura 2.4) y que cristalizó en 2003, este vínculo entre subvención y producción se ha roto casi por completo. Las subvenciones de Fischler podían ser concedidas por los Estados miembros de acuerdo con una variedad de criterios, pero la mayor parte de ellos quedaban al margen de las decisiones productivas de los agricultores. Algunos Estados (Francia, España e Italia entre ellos), optaron por los llamados criterios históricos: la subvención cobrada hoy se calculaba en función de la subvención cobrada unos años atrás, con independencia de lo que hubiera ocurrido en la explotación desde entonces. Otros, como Alemania, optaron más bien por los criterios llamados regionales: la subvención cobrada en una determinada región se calculaba en fun-

Figura 2.4. Franz Fischler hacia el cambio de milenio



ción de la superficie que los agricultores tenían en cultivo, pero a través de unos coeficientes que no distinguían entre unos y otros tipos de producción sino que eran idénticos para todos los agricultores de la región. Existió, en realidad, una gama de opciones híbridas entre criterios históricos y regionales, pero lo que todas ellas tenían en común es que rompían la mayor parte del vínculo entre lo que los agricultores hacían o dejaban de hacer en sus explotaciones y lo que la UE les pagaba en concepto de subvención. Por supuesto, un cierto vínculo indirecto era inevitable: cualquier subvención, por desvinculada que estuviera, no dejaba de situar a sus perceptores ante unos costes fijos netos menores (Brassley, 1997, p. 94; Cardwell, 2004, p. 323). Pero tan solo se mantuvo un único vínculo directo entre decisiones productivas y subvenciones: aquellos Estados miembros que así lo desearan podían continuar concediendo una proporción secundaria de la subvención de acuerdo con los criterios de MacSharry, es decir, en función de coeficientes específicos para cada cultivo o cada tipo de ganadería.

Junto a esta tendencia a la desvinculación de los pagos con respecto a la producción, los criterios también han evolucionado en otros dos sentidos: tratar de manera diferente a agricultores grandes y agricultores pequeños, y tratar de manera diferente a los agricultores que realizan prácticas ambientalmente valiosas y a los que no. Los pagos de MacSharry trataban del mismo modo a los agricultores grandes y a los agricultores pequeños: los criterios de concesión de la subvención eran perfectamente proporcionales al tamaño de la explotación. Fischler, en cambio, estableció en 1999 la posibilidad de que los Estados miembros que así lo desearan modularan sus subvenciones, de tal modo que los agricultores grandes percibieran subvenciones proporcionalmente menos cuantiosas; en otras palabras, que una misma hectárea cultivada pudiera generar un derecho de cobro superior si estaba en manos de un agricultor pequeño que si estaba en manos de uno grande. Con la reforma impulsada por el propio Fischler en 2003, esta modulación social de las subvenciones pasó a ser obligatoria para todos los países.

Una secuencia parecida se dio en el caso de la introducción de criterios medioambientales. Los pagos de MacSharry no establecían diferencias en función del grado de sostenibilidad ambiental de las prácticas desplegadas por unos y otros agricultores. En 1999, Fischler introdujo la opción de que los Estados miembros pudieran hacer que el cobro de la subvención estuviera condicionado al cumplimiento de unos determinados requisitos medioambientales, básicamente no incurrir en prácticas abiertamente nocivas desde el punto de vista ecológico. La posterior reforma de 2003 presenció la conversión de esta opción voluntaria en un requisito obligatorio.

Figura 2.5. Damian Ciolos hacia 2010



Hoy día nos encontramos en el tramo final del sistema de pagos que se aprobó en 2013 bajo el liderazgo del comisario rumano Damian Ciolos (figura 2.5). Este sistema modifica no pocos detalles del sistema de Fischler, pero a grandes rasgos apuntala estas líneas de cambio. El pago básico se calcula en función de coeficientes regionales y está desvinculado de las decisiones productivas de los agricultores, si bien los Estados que así lo deseen siguen teniendo luz verde para aplicar criterios vinculados a la producción sobre el 15 por ciento de su gasto. El pago básico, por otro lado, está sujeto a una cierta modulación social: a partir de 150.000 euros anuales de subvención, se aplica una reducción del 5 por ciento; y sólo los llamados «agricultores activos» podrán percibir este y otros pagos, lo cual puede dejar fuera a empresas no agrarias que hasta ese momento hubieran estado percibiendo subvención. Al pago básico, por otra parte, cada agricultor puede sumar un pago verde en caso de que realice lo que su Estado defina como prácticas agrarias ambientalmente valiosas. Aunque existen otros regímenes de pago (algunos obligatorios para todos los Estados, como el pago a jóvenes agricultores; otros voluntarios, entre ellos el pago a agricultores en zonas con limitaciones naturales o el pago simplificado para agricultores de muy pequeña dimensión), los esenciales son el pago básico y el pago verde.

Junto a estos cambios en los criterios para la concesión de subvenciones, otra transformación importante ha sido la emergencia del llamado «segundo pilar» de la PAC (Lowe *et al.*, 2002; Castillo y Ramos, 2010). La política de pagos a los agricultores constituye con mucho la parte más importante de la PAC, pero junto a ella se han consolidado las políticas para el fomento del desarrollo rural. Este segundo pilar, creado en la década de 1990 bajo el li-

derazgo (de nuevo) del comisario Fischler, incorporó medidas ya existentes, sobre todo las pertenecientes a la política de estructuras (subvenciones pro-competitividad, jubilaciones anticipadas, ayudas para agricultores jóvenes, pagos especiales para agricultores de montaña) que se había puesto en marcha en la década de 1970. También incorporó unos pagos «agroambientales» que habían sido creados poco antes por MacSharry: en un momento en el que los criterios ambientales aún no formaban parte central del sistema de pagos del primer pilar, estos pagos agroambientales recompensaban a aquellos agricultores que realizaran prácticas agrarias de muy alto valor ecológico.

Pero, sobre todo, el segundo pilar introducía como novedad medidas encaminadas a fomentar el desarrollo económico y social de las comunidades rurales, entendidas como algo más que un simple conjunto de agricultores. Se abrieron así líneas de financiación para la mejora de la provisión de infraestructuras en las zonas rurales. También se apoyó la diversificación de las economías rurales, es decir, la transición desde economías locales muy dependientes del sector agrario a otras en las que la industria, la construcción y los servicios tuvieran más peso. Incluso terminó incluyéndose dentro (del segundo pilar) de la PAC lo que originalmente había sido una iniciativa comunitaria autónoma: la iniciativa LEADER. Desde 1991, la Comisión Europea había venido impulsando a través de LEADER alianzas locales público-privadas para el fomento de actividades no agrarias en el espacio rural. En términos de gobernanza, se trataba de un enfoque novedoso: correspondía a los llamados grupos de acción local, compuestos en su mayor parte por miembros de la sociedad civil, tomar la iniciativa a la hora de identificar objetivos prioritarios y, con la ayuda de financiación europea y nacional/regional, diseñar planes plurianuales de inversiones. En 2007, LEADER fue incorporado al segundo pilar de la PAC, y hoy día incluso existe la posibilidad de que los gobiernos nacionales/regionales utilicen el método de gobernanza LEADER para la gestión de otros instrumentos del segundo pilar (Esparcia *et al.*, 2015).

El segundo pilar nunca ha llegado a alcanzar una financiación comparable a la del primero, pero al menos sí ha logrado consolidarse como un complemento más visible que lo que hasta entonces había sido la política de estructuras. El desarrollo rural ha pasado a absorber en torno al 15-20 por ciento del gasto PAC (en comparación con apenas 5 por ciento para la política de estructuras de la PAC de las décadas de 1970 y 1980), e incluso existe la posibilidad de que aquellos Estados que así lo deseen transfieran una parte sustancial (hasta un 30 por ciento) de su gasto PAC desde el primer pilar hacia el segundo.

En suma, la PAC de hoy es muy diferente de la PAC clásica que estuvo en vigor hasta 1992. Las subvenciones han reemplazado a la intervención en los mercados como principal mecanismo de apoyo a los agricultores europeos. Este primer pilar de la PAC, además, se ha visto acompañado por una batería de políticas activas en materia de crecimiento agrario, sostenibilidad ambiental y desarrollo rural. Además, frente a la relativa estabilidad de la PAC clásica, a lo largo del último cuarto de siglo la PAC se ha visto envuelta en una reforma casi continua, cuyo principal exponente son los cambios en los criterios para la concesión de subvenciones. Hay una tendencia en marcha hacia subvenciones cada vez menos vinculadas a la producción y cada vez más condicionadas al cumplimiento de buenas prácticas agroambientales. En todo ello hay una clara ruptura entre la PAC de hoy y la PAC clásica. A continuación revisamos otra ruptura entre ambos paradigmas de política agraria, esta relacionada no con las políticas en sí sino con su diseño y aplicación: el paso de una PAC clásica claramente supranacional a una PAC reformada con mucho más margen de decisión para los Estados miembros.

DE POLÍTICA COMÚN A POLÍTICA «RE-NACIONALIZADA»

La PAC clásica era una política verdaderamente común, con instrumentos y parámetros básicamente similares a lo largo y ancho de toda la CEE. Los mecanismos de intervención en los mercados agrarios, en particular, se aplicaban de manera homogénea en todos los Estados miembros. Los precios políticos eran fijados para el conjunto de la CEE, sin distinciones entre unos y otros países (más allá de las desviaciones que se derivaban de las fluctuaciones que tuvieran lugar en los tipos de cambio entre unas y otras monedas nacionales). También las compras garantizadas eran realizadas por la CEE de acuerdo con reglas y procedimientos comunes para todos.

En realidad, la PAC no sólo fue una política de apoyo a los agricultores, sino también una política de construcción de un mercado único europeo. Antes de 1962, cada país tenía sus propios mecanismos y parámetros de intervención en los mercados. Cada país, por ejemplo, tenía su propia política comercial para regular los intercambios agrarios con el exterior. La introducción de la PAC y su arancel exterior común supuso, en cambio, la disolución de estos proteccionismos nacionales en un único proteccionismo comunitario y la abolición de las restricciones comerciales entre unos

y otros Estados miembros. Es decir, aunque la PAC mantuvo (y, como vemos, tendió a aumentar) la protección comercial frente a terceros países, desmanteló las barreras comerciales que venían separando entre sí a los vecinos europeos.

Los Estados miembros realizaron de este modo una formidable cesión de soberanía a las instituciones de la CEE. Los Estados mantuvieron sus competencias en materias como las políticas activas de apoyo a la modernización agraria, pero las perdieron en aquellas que hasta entonces constituían el núcleo duro de su intervención en el sector agrario.

Otro aspecto que convirtió a la PAC en parte de un proyecto más amplio de construcción europea fue su modo de financiación. Los Estados acordaron que la PAC se costearía de acuerdo con el principio de solidaridad financiera: no habría contribuciones financieras nacionales para la PAC, sino que esta sería financiada íntegramente a partir del presupuesto comunitario. Evidentemente, esto reforzó la autonomía de las instituciones comunitarias encargadas del diseño y aplicación de la política agraria.

El contraste con la PAC de hoy es llamativo. Hoy día, los Estados miembros se reservan un margen de decisión considerable a la hora de aplicar el sistema de subvenciones a los agricultores. La UE establece que solo los «agricultores activos» pueden recibir pagos, pero definir lo que es (o no es) un agricultor activo es ya competencia de cada Estado miembro. La UE establece que en todas partes se pagarán la subvención básica, la subvención verde y la subvención para jóvenes agricultores, pero también existen cuatro regímenes de aplicación voluntaria por parte de los Estados: pago redistributivo (para transferir fondos desde el primer hacia el segundo pilar), apoyo vinculado a la producción, apoyo a agricultores enclavados en zonas con limitaciones naturales, y pago simplificado para pequeños agricultores. Incluso dentro de los regímenes de pago obligatorio existe margen de discrecionalidad para los Estados, especialmente en el pago verde: la UE establece que debe reservarse al menos un 30 por ciento del gasto nacional para el pago verde, pero queda en manos de cada Estado definir lo que en su territorio se consideran prácticas ambientalmente valiosas y, en su caso, fijar criterios que permitan superar esa proporción de gasto verde. No está aún bien perfilada la reforma de la PAC que, una vez concluya la presente ronda de reformas liderada por el comisario irlandés Phil Hogan (figura 2.6), entraría en vigor en 2021, pero una cosa parece clara: los Estados miembros recibirán aún mayores espacios de decisión de cara a la definición y aplicación del sistema de apoyo a los agricultores (Comisión Europea, 2018B).

Figura 2.6. Phil Hogan en 2014



Aún mayor es la importancia de los Estados en la definición y aplicación del segundo pilar, la política de desarrollo rural. Hoy día esta política se estructura en torno a seis objetivos: innovación, competitividad, organización de la cadena alimentaria, conservación y mejora de ecosistemas, transición a una agricultura poco intensiva en carbono, e inclusión social y desarrollo rural. Una enorme diversidad de acciones y medidas son potencialmente financiables aquí, y básicamente compete a los Estados (y, en casos como el de España, a sus gobiernos regionales) la definición de aquellas líneas estratégicas que van a recibir prioridad. La única restricción impuesta por la UE a los Estados es que los objetivos relacionados con el medio ambiente absorban al menos un 30 por ciento del gasto en segundo pilar. Más allá de eso, los gobiernos nacionales-regionales tienen las manos libres.

La «re-nacionalización» de la política agraria comienza también a ser visible en términos de financiación. El principio de solidaridad financiera se mantiene para el primer pilar, pero para el segundo rige un sistema de co-financiación. Es decir, sólo una proporción del gasto en desarrollo rural ejecutado en cada Estado es financiado con cargo al presupuesto de la UE: el resto lo es con cargo al presupuesto del propio Estado. En rigor, esto siempre ha sido así: ya la política de estructuras implantada en la década de 1970, embrión del actual segundo pilar, se regía por un sistema de co-financiación. Pero la consolidación del segundo pilar como una política más importante y con mayor peso presupuestario ha hecho que la co-financiación afecte a una proporción mayor del gasto PAC de lo que era el caso en los tiempos de la PAC clásica. La Comisión incluso ha comenzado a especular con la posibilidad de introducir mecanismos de co-financiación en el primer pilar; es decir,

que una parte de las subvenciones pagadas a los agricultores sea sufragada por cada Estado, y no (como hasta ahora) íntegramente por la UE. Se trata probablemente de un «globo sonda» sin perspectivas de llegar siquiera a incorporarse a la agenda de las negociaciones en el corto plazo, pero es ilustrativo del modo en que la «re-nacionalización» viene marcando la evolución de la PAC.

Parece haber una conexión estrecha entre esta «re-nacionalización» y los procesos de reforma acometidos desde 1992 en adelante. Mientras la PAC fue una política estable, también fue una política común. Una vez que la PAC se ha adentrado por una senda de reforma continua, han proliferado las casuísticas, excepciones y discrecionalidades nacionales. En 1999, la introducción de criterios sociales y ambientales en las reglas para la concesión de subvenciones tuvo lugar de manera voluntaria para los Estados y, aunque más adelante se hizo obligatoria, los Estados han conservado hasta el día de hoy un importante margen de maniobra en la definición de los parámetros clave. En 2003, la reforma Fischler rompió la mayor parte del vínculo entre subvención y producción, pero sustituyendo el compacto sistema de pagos MacSharry por una variedad de posibles opciones para los Estados miembros, desde la opción por criterios históricos o por criterios regionales (o por algún tipo de híbrido de ambos) hasta la opción por mantener (o no) una parte del pago vinculado a la producción al estilo MacSharry. También entonces se aprobó un régimen transitorio para los nuevos Estados miembros de Europa central y oriental durante el periodo 2007-2013, el cual supuso la aplicación a los agricultores de estos países de unos parámetros claramente distintos a (y menos beneficiosos que) los aplicados a los agricultores del resto de la Unión (Cardwell, 2004, pp. 388-392). La política de desarrollo rural, finalmente, siempre fue (ya desde sus inicios como tal en la década de 1990) una política ejecutada en direcciones bien diferentes por los distintos gobiernos nacionales/regionales (Lowe *et al.*, 2002; Rosell *et al.*, 2010).

LA PAC EN EL MUNDO

Aun con todos los importantes cambios que se han producido en la PAC (especialmente tras 1992), dos rasgos esenciales de la misma se mantienen en pie más de medio siglo después: se trata de una política que ofrece apoyo económico a los agricultores (sin perjuicio de que los instrumentos y modalidades de apoyo vayan cambiando a lo largo del tiempo) y se trata de una

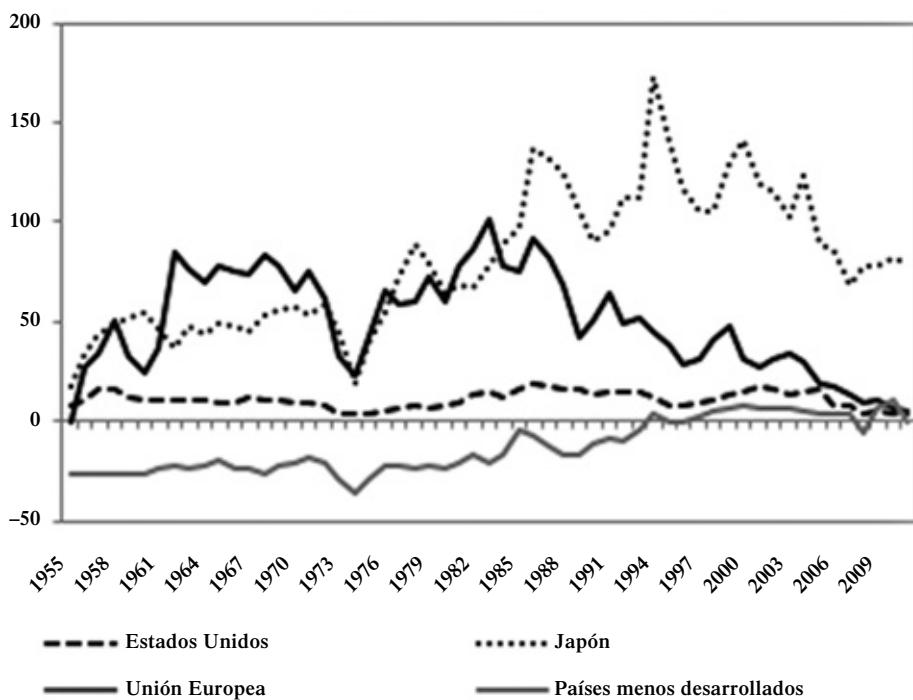
política supranacional (sin perjuicio de que haya en marcha una tendencia «re-nacionalizadora»). ¿Dónde encaja, entonces, la PAC dentro del conjunto de políticas agrarias aplicadas en el mundo? ¿Se trata de una peculiaridad europea que contrasta vivamente con las experiencias de otras partes del mundo? ¿O, por el contrario, se trata de una política similar a otras?

La respuesta tiene dos partes. En lo que se refiere a disponer de una política de apoyo a los agricultores, Europa tiene poco de peculiar. Estados Unidos y Japón, por ejemplo, también llevan aplicando una política de este tipo desde la década de 1930. Un análisis comparativo más general revela que las políticas de apoyo a los agricultores son habituales precisamente en países altamente industrializados en los que dichos agricultores son ya un grupo ocupacional minoritario (Lindert, 1991; Federico, 2005; Anderson, 2009). El caso de la UE y su PAC encaja dentro de este patrón. En los países pobres, en cambio, hasta los años finales del siglo XX fueron habituales políticas de signo opuesto: políticas que extraían recursos del sector agrario a través de la fijación de precios bajos o políticas sectoriales y comerciales favorables a la industria y las actividades urbanas. Un indicador que permite entrever este contraste entre el sesgo pro-agrario del Norte global y el tradicional sesgo anti-agrario del Sur es la tasa nominal de asistencia a la agricultura, que mide el ingreso adicional que los agricultores ganan gracias a políticas agrarias favorables (o el ingreso que políticas agrarias desfavorables les sustraen) en relación al ingreso total que los agricultores habrían ganado en ausencia de tales políticas (figura 2.7).

Las peculiaridades de la PAC dentro del contexto más general de las políticas agrarias de los países desarrollados no son muy significativas. Cuando la Comisión Europea habla de un modelo distintivamente europeo de agricultura (Cardwell, 2004), o cuando Federico (2009, p. 263) señala a la UE como uno de los «chicos malos» de la protección agraria mundial, ambos están incurriendo en una cierta exageración. Es cierto que la tasa nominal de asistencia reflejada en la figura 2.7 ha sido tradicionalmente más elevada en Europa que en Estados Unidos, pero este indicador no permite establecer conclusiones firmes. La tasa nominal de asistencia no incorpora aquellas formas de apoyo a los agricultores que están desvinculadas de la producción, sino solo aquellas que, por estar basadas en la intervención pública en los mercados de productos o factores agrarios, implican una distorsión con respecto al ideal de un mercado libre plenamente eficiente (Anderson, 2009, pp. 11-13). Esto es consistente con la tradición neoclásica en que se enmarca el indicador, pero poco útil para nuestros fines. Los apoyos desvinculados han tenido una importancia desigual a través del tiempo y el espacio, por lo que excluirlos

de los cálculos distorsiona el resultado. Por ejemplo, en el caso de la Unión Europea, la figura 2.7 sugiere que el apoyo agrario ha venido cayendo con fuerza en los últimos treinta años hasta ser prácticamente nulo hoy día, pero en realidad esto es una ilusión estadística creada por el hecho de que (como hemos visto) la UE ha ido sustituyendo sus tradicionales instrumentos de intervención de mercados (computados en la tasa nominal de asistencia) por las subvenciones directas (en buena medida no computadas).

Figura 2.7. Tasa nominal de asistencia a la agricultura (%)^a



NOTA: ^a Cociente entre el ingreso transferido a los agricultores por medio de la intervención pública en los mercados agrarios y el ingreso que dichos agricultores habrían obtenido en ausencia de dichas políticas.

FUENTE: Anderson y Nelgen (2013).

Un indicador más fiable para comparar el apoyo concedido por unos y otros países a sus agricultores es el «equivalente de subvención al productor» calculado por la OCDE, que incorpora tanto las medidas de intervención de mercados como las subvenciones directas. Los resultados del cuadro 2.1, al tiempo que retienen el contraste entre Norte y Sur globales, nos ofrecen una

imagen más matizada del apoyo agrario en unos y otros países del Norte. El contraste entre la UE y Estados Unidos aparece menos marcado. La UE, en realidad, ha venido garantizando a sus agricultores un nivel de apoyo próximo a la media de la OCDE, en un terreno intermedio entre el enorme nivel de apoyo de Japón y el nivel más modesto, pero también considerable, concedido por Estados Unidos.

Cuadro 2.1. Apoyo público a los agricultores como porcentaje del ingreso agrario^a

	<i>Finales de la década de 1960</i>	1986	2000	2016
Total OCDE	—	37	33	19
Unión Europea	42-47	39	31	21
Estados Unidos	30	24	23	9
Japón	—	65	60	48
Países en vías de desarrollo ^b	-8 ^c	-3 ^d	—	—
Brasil	—	—	7	5
China	—	—	4	15
Rusia	—	—	1	16

NOTAS:

^a Cociente entre el «equivalente de subvención al productor» y los ingresos brutos en el sector agrario. El «equivalente de subvención al productor» suma los apoyos concedidos a los agricultores a través de la intervención de los mercados (ingresos extra obtenidos por los agricultores por el hecho de poder vender sus mercancías a precios superiores a los que habrían regido en un mercado libre) y las subvenciones.

^b Muestra de dieciocho países; los datos están expresados como porcentaje del PIB agrario.

^c 1960/69.

^d 1980/83.

FUENTES: Federico (2011, pp. 130-131, 134), OCDE (2017).

A esto aún tenemos que añadir un detalle técnico adicional que afecta a ambos indicadores, el de la figura 2.7 y el del cuadro 2.1. En ambos casos, el apoyo público concedido a los agricultores es puesto en relación al ingreso de estos últimos. Se trata de una opción razonable, que favorece una interpretación intuitiva de los resultados: por ejemplo, de acuerdo con la última columna del cuadro 2.1, el 21 por ciento del ingreso del agricultor medio europeo se deriva de las políticas de la Unión Europea, mientras que el 79 por ciento restante sería hecho efectivo a través del mercado. Sin embargo, un problema de este tipo de indicadores es que son muy sensibles a variaciones exógenas en el ingreso de los agricultores. Así, los indicadores pueden variar a lo largo del tiempo a pesar de que las políticas agrarias no lo hayan hecho.

Por ejemplo, cambios técnicos, nuevas formas de comercialización o coyunturas alcistas en los precios pueden hacer que los ingresos de los agricultores aumenten y ello, a su vez, tiende a empequeñecer la magnitud relativa del apoyo agrario concedido por la política pública, por más que esta última siga siendo la misma. A escala internacional, diferencias entre la productividad de los agricultores en unos y otros países pueden hacer que dos políticas agrarias básicamente similares resulten en cocientes entre «equivalente de subvención al productor» e ingreso agrario ampliamente divergentes.

Este problema no tiene solución: simplemente nos obliga a ser cautelosos en las comparaciones a través del tiempo y el espacio y, en la medida de lo posible, completar el análisis con indicadores alternativos. Uno de ellos puede ser el volumen de apoyo agrario por persona empleada en el sector, que nos permite comparar el apoyo recibido por los agricultores en unos y otros períodos o unos y otros países con independencia de variaciones en el nivel de productividad monetaria. El cuadro 2.2, que presenta datos de este indicador para el presente, ofrece una imagen bien distinta a la de los indicadores anteriores: el apoyo público a los agricultores sería en la Unión Europea sustancialmente menor que en Estados Unidos. Los agricultores europeos reciben unas subvenciones inferiores a las de sus homólogos estadounidenses, y lo que pasa es que su bajo nivel de productividad hace que dichas subvenciones representen una parte mayor de sus ingresos totales. Esto es algo que algunos investigadores vienen poniendo encima de la mesa desde al menos la década de 1990 (Buckwell, 1997, p. 159).

Cuadro 2.2. «Equivalente de subvención al productor» (ESP), 2015/8

	<i>Unión Europea</i>	<i>Estados Unidos</i>
ESP total (millones de dólares)	95.636	38.105
ESP como porcentaje del ingreso agrario	19,3	9,6
ESP por persona ocupada en la agricultura (dólares)	9.986	16.943

FUENTES: OCDE (2018), Organización Internacional del Trabajo (www.ilo.org - Ilostat).

La conclusión es que no es evidente cuál de las dos políticas, la europea o la estadounidense, apoya más a los agricultores. Más allá del necesario relativismo con que debemos contemplar estos indicadores sobre el nivel de apoyo, llama la atención de todos modos la convergencia de la Unión Europea con respecto a Estados Unidos en lo que se refiere a los instrumentos dispuestos para canalizar dicho apoyo a lo largo del último cuarto de siglo

(cuadro 2.3). La política de apoyo estadounidense había sido originalmente (en la década de 1930 y, aún más, durante la Segunda Guerra Mundial) una política basada en la intervención de mercados, pero durante las décadas de posguerra fue reorientándose gradualmente hacia las subvenciones directas (González *et al.*, 2016, pp. 68-75; Gardner, 2009, pp. 187-188). Ello dio lugar a un pasajero contraste, especialmente evidente en la década de 1980, entre una política estadounidense basada en subvenciones y una PAC europea basada en la intervención de los mercados. A lo largo del último cuarto de siglo, sin embargo, el cambio de paradigma registrado en la PAC, combinado con una leve tendencia hacia la re-vinculación entre apoyo agrario y producción en la política agraria estadounidense a partir del cambio de milenio (Cardwell, 2004, pp. 333, 356; Cunha y Swinbank, 2011, pp. 129-130), ha eliminado por completo dicho contraste. En cierta forma, la PAC se ha «americanizado»; o, quizá cabría decir con más precisión, se ha «re-americanizado».

Cuadro 2.3. Porcentaje del apoyo agrario canalizado vía precios

	1986	1996	2006	2016
Unión Europea	87	58	37	22
Estados Unidos	30	46	15	21
Japón	90	91	88	80

FUENTE: OCDE (2017). El resto del apoyo agrario es el canalizado vía subvenciones.

En otras palabras, y por paradójico que pueda resultar, justo en el momento en que la Comisión comenzó a ondear la bandera del modelo europeo de agricultura en contraposición al estadounidense, el apoyo agrario contenido en la PAC pasó a parecerse cada vez más al estadounidense. Más allá de la retórica sobre una identidad agraria europea construida en oposición a Estados Unidos, el propio comisario Fischler no pudo sino reconocer en 2001 (en plena escalada discursiva del «modelo europeo de agricultura») que «Ambos [la UE y Estados Unidos] deseamos llevar a cabo políticas de apoyo doméstico, así que compartimos el mismo objetivo de política» (cfr. Cardwell, 2004, p. 332). Otra cosa era la idea de Canadá, Australia, Argentina o diversos países en vías de desarrollo de que el apoyo agrario debía tender a ser desmantelado, lo cual, en opinión de Fischler, reflejaba «una diferencia fundamental de enfoque». En realidad, el caso que muestra unas características verdaderamente distintivas es el de Japón, cuya política agraria ha mantenido niveles de apoyo agrario muy superiores a los europeos o estadounidenses, así como

instrumentos basados en la intervención de los mercados, en contraste con las políticas europea y estadounidense de apoyo vía subvenciones directas.

Si acaso, la diferencia europea consiste en el grado en que los Estados miembros de la UE han cedido soberanía a unas instituciones supranacionales. A lo largo de estos más de cincuenta años, no ha habido ninguna otra experiencia de integración de políticas agrarias nacionales en una política común, diseñada y financiada por instituciones supranacionales. De hecho, ni siquiera ha habido un avance tan grande como podría haberse esperado en el escalón inferior, menos exigente, de la coordinación internacional de políticas agrarias. Desde finales de la Segunda Guerra Mundial y hasta poco antes de la caída del Muro de Berlín, hubo grandes avances (liderados por el GATT –Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio–) en la liberalización de los mercados industriales, pero la agricultura fue excluida de estas negociaciones. Sólo a partir de la ronda Uruguay del GATT (1986-1993), entró la agricultura en la agenda de las negociaciones comerciales internacionales. Y, pese a gozar de cierto impulso inicial, el proyecto de liberalizar los mercados agrarios globales ha tropezado hasta el día de hoy con grandes resistencias. El colapso en materia agraria de la ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio en los primeros años de este milenio fue la señal más visible de ello (Pritchard, 2009).

En estas condiciones, la oleada de «re-nacionalización» que vive la PAC desde la década de 1990 no debe distraernos del hecho de que, desde una perspectiva más amplia, la experiencia supranacional europea continúa siendo única. Es aquí, y no tanto en las características de la política en sí, donde encontramos la verdadera peculiaridad de la PAC.

CONCLUSIÓN

Hace más de veinte años, el historiador y economista Paul Brassley (1997, p. 127) ya advertía que «[en] detalle, la Política Agraria Común de la Unión Europea [...] es tan compleja que probablemente no hay una sola persona en todo el mundo que comprenda completamente cómo funciona cada una de sus piezas». En el tiempo que ha transcurrido desde entonces, la complejidad de la PAC no ha hecho sino aumentar, a resultas de la incorporación de nuevos instrumentos y de la «re-nacionalización» de las decisiones sobre numerosos detalles prácticos en torno a la aplicación de los mismos. Este capítulo, enfrentado a la tarea de describir la PAC, ha renunciado a la pretensión de

cubrir todas y cada una de las medidas que han compuesto y componen esta política. En su lugar ha propuesto una descripción estilizada en torno a la noción de «paradigmas políticos».

En concreto, se han identificado dos paradigmas en la historia de la PAC. El primero de ellos es el de la PAC original, que a grandes rasgos estuvo vigente entre 1962 y 1992. Se trató de una política articulada en torno a la intervención de los mercados agrarios: se fijaban precios mínimos artificialmente altos para los productos agrarios y se gestionaba la tendencia hacia la sobreproducción que se derivaba de dichos precios altos a través de compras de garantía, subvenciones a la exportación y (en menor medida) restricciones cuantitativas a la producción. Estos distintos mecanismos de intervención fueron en su mayor parte diseñados y ejecutados a escala supranacional. Las instituciones europeas posicionaron esta primera PAC como una política de justicia social encaminada a garantizar a los agricultores un nivel de vida comparable al del resto de ciudadanos. En realidad, la PAC original se inscribió, tanto en sus instrumentos como en su discurso, en el paradigma de política agraria que ya estaba presente en los distintos Estados miembros antes de la formación de la Comunidad Económica Europea (Knudsen, 2009A, p. 266).

El cambio de paradigma fue iniciado por la reforma MacSharry de 1992 y consolidado por la reforma Fischler de 2003, sin perjuicio de otras reformas menores que, de manera continua a lo largo del último cuarto de siglo, han ido introduciendo nuevos ajustes y modificaciones. La clave del cambio de paradigma ha sido la sustitución del sistema de apoyo basado en la intervención de los mercados por otro basado en la concesión de subvenciones directas a los agricultores. Los propios criterios para la concesión de dichas subvenciones también han sido objeto de una transformación casi continua, la dirección principal de la cual ha consistido en volver el apoyo agrario menos dependiente de la producción y más de criterios medioambientales y territoriales. Estos cambios reales en la PAC encajan a su vez con una renovación paralela del discurso de la Comisión Europea, que, sin perder su tradicional dimensión de justicia social, ha pasado a reivindicar también la multifuncionalidad de la actividad agraria dentro de un modelo europeo de agricultura supuestamente distintivo.

Que este modelo europeo de agricultura sea verdaderamente distintivo es otra cuestión, sin embargo. En el ámbito agrario, como en otros, la idea del capitalismo coordinado como excepción a la regla del capitalismo liberal no se sostiene. En realidad, la PAC original se inscribió dentro de un paradigma de política agraria que, en buena medida, también estaba presente en otras

partes del mundo desarrollado como Estados Unidos y Japón. La persistencia en una era posterior de estas políticas de apoyo agrario, combinada con la implantación por primera vez de políticas de apoyo agrario en China y otras partes del mundo pobre, ha hecho que el capitalismo agrario coordinado esté lejos de ser un distintivo europeo. Tampoco se sostiene la idea de que el así llamado modelo europeo de agricultura se defina en oposición al estadounidense. En realidad, la PAC ha tendido a americanizarse conforme sucesivas reformas han ido sustituyendo la regulación de los mercados por las subvenciones directas como principal instrumento de apoyo a los agricultores. Al igual que ocurre en el debate más amplio sobre el modelo económico y social europeo, es probable que tanto los defensores como los críticos del modelo hayan tendido dar por hecha la supuesta diferencia europea, obviando líneas de convergencia con respecto a Estados Unidos.

EL MITO DEL MONSTRUO

El historiador Alan Milward (2000, p. 317) ha llamado a la PAC «torpe mastodonte prehistórico». Es una expresión llamativa, pero su tono constituye casi un sub-género dentro de los estudios sobre esta política. Los críticos frontales de la PAC, desde economistas pro-mercado hasta activistas pro-Sur global, opinan que su coste ha sido completamente desproporcionado. A través de unos precios de la comida artificialmente altos, los consumidores europeos nos hemos visto obligados a financiar el apoyo concedido a los agricultores. También nos hemos visto obligados, y cada vez más, a financiar la PAC con nuestros impuestos. Por si esto fuera poco, las poblaciones del resto del mundo, y especialmente las de los países pobres, también han sufrido los efectos de nuestra política agraria. ¡Qué desastre! O, recordando la tercera de las leyes de la estupidez humana de Carlo Maria Cipolla (1991), es decir, que las personas estúpidas causan pérdidas a otras personas sin obtener ellas mismas ningún beneficio (y hasta incurriendo en sus propias pérdidas): ¡qué estupidez!

Pero, ¿son correctos estos argumentos? Este capítulo sostiene que los costes de la PAC son menores y menos graves de lo que podría parecer. La organización del capítulo es la siguiente. El primer apartado examina la gravedad de los costes soportados por los consumidores. El segundo explora los costes soportados por los contribuyentes. El tercero, finalmente, analiza el impacto de la PAC sobre el Sur global y la pobreza en el mundo. Las conclusiones recapitulan para argumentar que los costes e impactos de la PAC han sido más moderados de lo que comúnmente se sugiere.

¿UNA PESADA CARGA PARA LOS CONSUMIDORES?

Los críticos tienen razón en que durante largo tiempo la PAC ha hecho que los consumidores europeos tuviéramos que pagar la comida más cara de lo que habría sido el caso si esta política no hubiera existido. Esto es especialmente evidente en el caso de la PAC clásica: al estar basada sobre todo en la

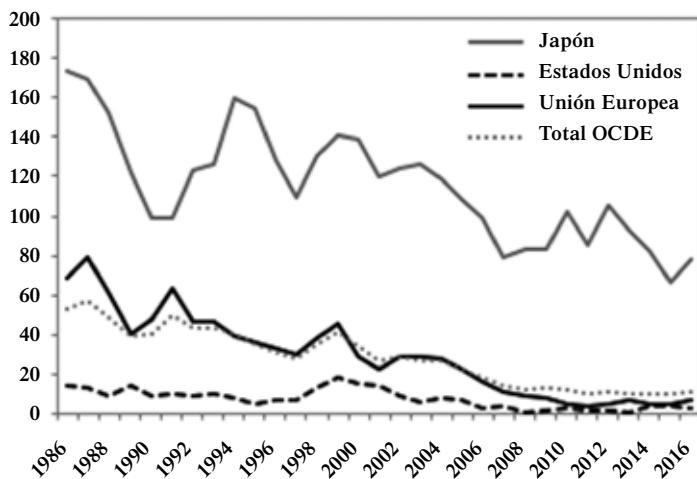
fijación de precios superiores a los que habrían regido en un mercado libre, la mayor parte del apoyo concedido por la PAC clásica a los agricultores europeos fue costeado por los consumidores. En cierta forma, es como si se les hubiera aplicado a los consumidores un impuesto sobre la alimentación. Es casi seguro, además, que esta carga pesó con especial dureza sobre los consumidores de menos recursos, que destinaban una proporción mayor de su gasto a la adquisición de bienes básicos como estos (Gardner, 1996, pp. 58-59; Judt, 2006, pp. 450-451).

Pero, ¿cómo de pesada fue esta carga? La figura 3.1 nos da una primera aproximación: en ella podemos ver la diferencia entre el precio de los productos agrarios en el mercado europeo, inflados (por así decirlo) por la PAC, y en el mercado internacional. En especial antes de la reforma MacSharry, los precios agrarios eran, en efecto, sustancialmente superiores en Europa: en el entorno de un 60 por ciento superiores. Podemos comparar esta cifra con una brecha en el entorno del 40-50 por ciento antes de que la PAC entrara en vigor (Milward, 2000, p. 260) para llegar a la conclusión de que la PAC probablemente agravó una tendencia que venía de atrás. Una política agraria menos orientada hacia la intervención de los mercados habría permitido que los precios agrarios europeos se alinearan con los del mercado mundial, como de hecho ha venido ocurriendo a lo largo del periodo de reformas que ha transformado la PAC en un sistema de subvenciones directas.

El problema es que esta primera aproximación al coste soportado por el consumidor es muy burda. La carga soportada por el consumidor fue mucho menos grave de lo que sugieren estos datos, y ello es así tanto por cuestiones técnicas relativas a nuestro indicador como por otro motivo relacionado con el contexto del consumo y la alimentación durante este periodo.

La cuestión técnica es la siguiente: nuestro indicador exagera el impacto de las políticas agrarias sobre el precio de la comida. Para empezar, el llamado «precio del mercado mundial» no es realmente una variable exógena a las decisiones de política agraria de los países o bloques de países de mayor tamaño. Durante la etapa clásica de la PAC, la CEE colocó cantidades crecientes de producto agrario en el mercado mundial a precios inferiores a los vigentes en el mercado europeo, y esto hacía que los precios agrarios realmente observables en el mercado mundial fueran inferiores a los que se habrían dado en una situación de no intervención por parte de la UE. Algunas estimaciones sugieren que este efecto era responsable de aproximadamente una cuarta parte de la diferencia de precios que podemos observar al comienzo de la figura 3.1 (Gardner, 1996, p. 58).

Figura 3.1. Diferencia entre los precios en el mercado doméstico y en el mercado mundial como consecuencia de las políticas agrarias (%)



FUENTE: OCDE (2017).

Pero, ¿qué hay de los tres cuartos restantes? ¿No son prueba suficiente de la pesada carga soportada por el consumidor europeo? No del todo, porque lo que compraba el consumidor europeo no eran productos agrarios, sino alimentos que habían sido objeto de transformación industrial o que, como mínimo, habían circulado por una cadena de intermediarios comerciales una vez salidos de la explotación agraria. En otras palabras, el precio de los alimentos comprados por los consumidores dependía del precio de la materia prima al salir de la explotación agraria, pero también (y cada vez más) de los costes y márgenes de beneficio aplicados por el resto de eslabones de la cadena alimentaria (Malassis, 1997, pp. 194-195; Ackrill, 2000, p. 206). En consecuencia, que los productos agrarios fueran (pongamos) un 45 por ciento más caros de lo que habría sido el caso sin políticas de intervención no quiere decir que los alimentos hubieran podido llegar a ser un 45 por ciento más baratos. Si, por ejemplo, el coste de la materia prima representaba (pongamos) la mitad del precio final pagado por el consumidor, entonces eliminar un sobreprecio agrario del 45 por ciento tan solo habría podido reducir los precios alimentarios en un 22,5 por ciento. Es llamativo apreciar que, durante la década de 1990, conforme los precios agrarios europeos comenzaban a converger con los mundiales, los precios al consumo de los alimentos se comportaron en cambio de manera mucho más rígida

(Andreosso-O'Calaghan, 2003, pp. 241-242). No en vano, durante esos años estaba consolidándose la transición hacia un modelo de consumo cada vez más basado en alimentos altamente procesados (Malassis, 1997), lo cual es tanto como decir que estaba reduciéndose el peso de las materias primas agrarias en la formación de los precios alimentarios pagados por los consumidores.

La conclusión de estos detalles técnicos es que la PAC, incluso en su versión clásica, dañó a los consumidores mucho menos de lo que podría dar a entender una lectura precipitada de la figura 3.1. Algunos economistas han estimado que, una vez depurados los detalles técnicos, el sobreprecio que la PAC imponía a los consumidores europeos podía quizá estar en torno al 15 por ciento (Ritson, 1997, p. 247). Para la mayor parte de economistas, esto es, aun con todo, suficientemente malo. Sin embargo, la gravedad de este impuesto encubierto debe ser evaluada y no, como con frecuencia se hace en el mundo de «Econ 101», dada por hecha. Debemos evaluar la gravedad de la extracción de recursos realizada a manos de los consumidores dentro del contexto de los cambios que estaban produciéndose en el consumo y la alimentación de los europeos durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Para el momento en que se puso en marcha la PAC, las pautas de consumo de los europeos estaban alejándose cada vez más de la alimentación y las necesidades básicas. La década de 1960, en particular, fue clave en la formación de una sociedad de consumo de masas en la que cada vez más hogares movilizaron proporciones crecientes de su gasto hacia la compra de automóviles, electrodomésticos o viviendas (cuadro 3.1). Más adelante hemos vivido sucesivos nuevos ciclos de esta sociedad de consumo, pero una cosa está clara: la alimentación absorbe una proporción cada vez más pequeña del gasto en consumo. En consecuencia, las extracciones de recursos perpetradas por la PAC son mucho menos graves que si se hubieran producido en sociedades como las del siglo XIX, en las que la inmensa mayoría de la población destinaba la mayor parte de sus ingresos a comprar comida. Para cuando se puso en marcha la PAC, los consumidores europeos estaban ya en otra onda. Por supuesto, este argumento es más válido para los consumidores de clase alta y clase media que para las clases bajas de las ciudades, que gastaban una mayor proporción de su renta en alimentación. Aun así, incluso entre las clases bajas urbanas se produjo durante estos años una extraordinaria transformación de las pautas de consumo, la cual redujo sustancialmente el peso de la alimentación dentro de los presupuestos familiares.

Cuadro 3.1. Proporción del gasto en consumo privado absorbido por la alimentación (%)

	Alemania	España	Francia	Italia	Polonia	Reino Unido
1965/8	34	—	29	38	—	25
1988	15	26	17	24	—	14
2010	12	14	16	19	23	13

FUENTE: Collantes (2017, p. 48), Eurostat (ec.europa.eu/eurostat, *Population and social conditions, «Structure of mean consumption expenditure»*).

Además, también debemos tener en cuenta que la era de la PAC ha coincidido con una clara tendencia de largo plazo hacia la reducción del precio relativo de los alimentos (Malassis, 1997). Es decir, aunque la PAC ha tendido a encarecer los alimentos, lo ha hecho en una etapa de la historia en la que otros factores estaban haciendo que los alimentos se volvieran mucho más baratos. Estos factores son entre otros la innovación tecnológica en la agricultura, la formación de una cadena alimentaria articulada por la industria o la «revolución minorista» que ha concentrado la mayor parte de las ventas de alimentos en un reducido número de cadenas de supermercados que han competido fuertemente entre sí vía precios. Puestos en la balanza unos y otros, estos factores han sido mucho más poderosos que el efecto encarecedor de la PAC. De nuevo, para cuando arrancó la PAC, el sistema alimentario europeo ya no era el del siglo XIX, expuesto a un riesgo casi crónico de inflación y escasez. Esto ha hecho mucho menos grave de lo que podría parecer la extracción de recursos que la PAC clásica realizaba a manos de los consumidores.

Finalmente hemos de apreciar que, ya durante la época de la PAC clásica, la dieta de los europeos había dejado de ser la del siglo XIX: pobre, deficiente, próxima a la malnutrición. Los europeos estaban ya embarcados en lo que sería su transición hacia una dieta excesiva, con ingestas calóricas superiores a las recomendadas por los médicos y un consumo peligrosamente elevado de grasas saturadas y azúcar. De aquí se han derivado crecientes problemas de salud pública ligados a la abundancia alimentaria, entre ellos la obesidad y el aumento de la prevalencia de enfermedades degenerativas (Popkin, 1993; Pollan, 2009; Pujol y Cussó, 2014). Los consumidores, además, también estaban probablemente embarcados en una carrera consumista que afectaba a la alimentación, a través de la sustitución de alimentos comunes y masificados por alimentos altamente procesados que podían simbolizar estatus más fehacientemente. Este es, sin embargo, un camino que ha sido ampliamente identificado como problemático en análisis recientes del bienestar en las sociedades de alto consumo (Schwartz, 2004; Skidelsky y Skidelsky, 2012; Etzioni, 2016).

En este contexto, aplicar un impuesto encubierto sobre el gasto alimentario, como hacía la PAC clásica, pudo ser bueno (más que malo) para el bienestar real de los consumidores. Este argumento a nivel agregado, de hecho, se sostiene también si descendemos a considerar las asimetrías con que la PAC clásica trataba a los diferentes grupos de productos agrarios (Ritson, 1997, pp. 257-262). Algunos de los productos para los que la CEE mantenía mayores sobrepuestos con respecto al mercado mundial, como las carnes y los lácteos, eran los productos con mayor contenido de grasas saturadas. Alimentos más saludables, como las frutas y las verduras, podían comprarse en cambio a precios bastante similares a los del mercado mundial. En otras palabras, el impuesto al consumo alimentario implícito en la PAC era casualmente mayor para aquellos productos que en mayor medida estaban comenzando a amenazar la salud de los europeos, sobre todo en lo que se refiere a enfermedades degenerativas derivadas de una ingesta excesiva de grasas saturadas. Los diseñadores de la PAC no pretendían desde luego crear nada parecido a los impuestos que hoy día comienzan a proliferar con objeto de desincentivar comportamientos alimentarios poco saludables, pero lo cierto es que en retrospectiva alteraron los incentivos de los consumidores de manera análoga a como pretenden hacerlo dichos impuestos.

La conclusión es que ni la PAC dañó tanto las posibilidades de consumo alimentario de los europeos como a veces se sugiere, ni este daño fue tan grave como con frecuencia se da por hecho. Además, el análisis de otras dimensiones de los intereses de los consumidores más allá de su poder adquisitivo, entre ellas la variedad de alimentos a su disposición o la seguridad de los mismos, ha arrojado un balance más positivo para la PAC (Ritson, 1997). Sea como fuere, los sobrepuestos agrarios comenzaron a menguar en la era de las reformas posterior a 1992, como hemos visto. En realidad, tan solo Japón, cuya política agraria continuó muy vinculada al apoyo vía precios, ha continuado ejerciendo un drenaje de recursos apreciable sobre sus consumidores. En Europa, la gradual desactivación de los mecanismos de intervención en los mercados hizo que el precio de los productos agrarios se alineara cada vez más con el del mercado internacional. Los ciudadanos dejamos de pagar por la PAC como consumidores y pasamos a hacerlo casi exclusivamente como contribuyentes.

¿UNA PESADA CARGA PARA LOS CONTRIBUYENTES?

No cabe duda de que los contribuyentes hemos pagado, y pagamos, la PAC. Esto es evidente en la PAC posterior a 1992, cuyo principal instrumento de

apoyo a los agricultores son subvenciones con cargo al presupuesto de la UE. Pero también la PAC clásica, pese a ser financiada en su mayor parte por los consumidores, absorbía recursos del presupuesto comunitario: los necesarios para que la CEE comprara los excedentes generados por los agricultores y concediera subvenciones a la exportación. A esto tenemos que añadir los considerables costes de gestión que implicaba la intervención en los mercados, desde el almacenamiento de los excedentes comprados por la CEE hasta el mantenimiento de un importante aparato burocrático.

Las principales pruebas que los críticos frontales de la PAC ofrecen acerca de lo que entienden como un coste presupuestario desmesurado son básicamente dos. La primera es su coste en términos absolutos; hoy día, por ejemplo, la PAC nos cuesta a los europeos más de 55.000 millones de euros. La segunda es su peso dentro del presupuesto comunitario, que llegó a superar el 80 por ciento (cuando la PAC era con diferencia la principal política de la CEE) y aun hoy supera el 40 por ciento.

Ninguna de estas pruebas es, sin embargo, tan contundente como podría parecer. Las referencias al coste absoluto de la PAC pretenden ser muy impactantes, pero en el fondo este impacto se basa en inducir al lector a que compare las cifras de la PAC con las únicas cifras absolutas que probablemente tiene a mano en su cabeza: las de su propia economía familiar. Lógicamente, la PAC parece entonces una «gigantesca maquinaria» (la expresión, tomada de otro contexto, es de Patel, 2009B, p. 160), como en realidad lo parecería prácticamente cualquier política pública de una mínima importancia. Esta distorsión cognitiva se ve agravada por el frecuente uso de valores nominales, en lugar de valores reales de los que se ha extraído ya el efecto de la inflación, a la hora de documentar la escalada de gasto de la PAC clásica.

La utilización del peso de la PAC dentro del conjunto del presupuesto comunitario, por su parte, induce a una distorsión cognitiva del mismo tipo. La UE es generalmente percibida como una institución importante, de donde se seguiría que absorber el 80 (¡o el 40!) por ciento del presupuesto de dicha institución son palabras mayores. Sin embargo, la realidad es que el presupuesto de la UE ha sido siempre exiguo y que la inmensa mayoría del gasto público que se realiza en territorio europeo es ejecutado en realidad con cargo a los presupuestos de los distintos Estados miembros. Una política que absorba un pequeño porcentaje de estos presupuestos nacionales puede suponer para el contribuyente una carga claramente superior a la de otra que absorba el 80 por ciento del minúsculo presupuesto comunitario.

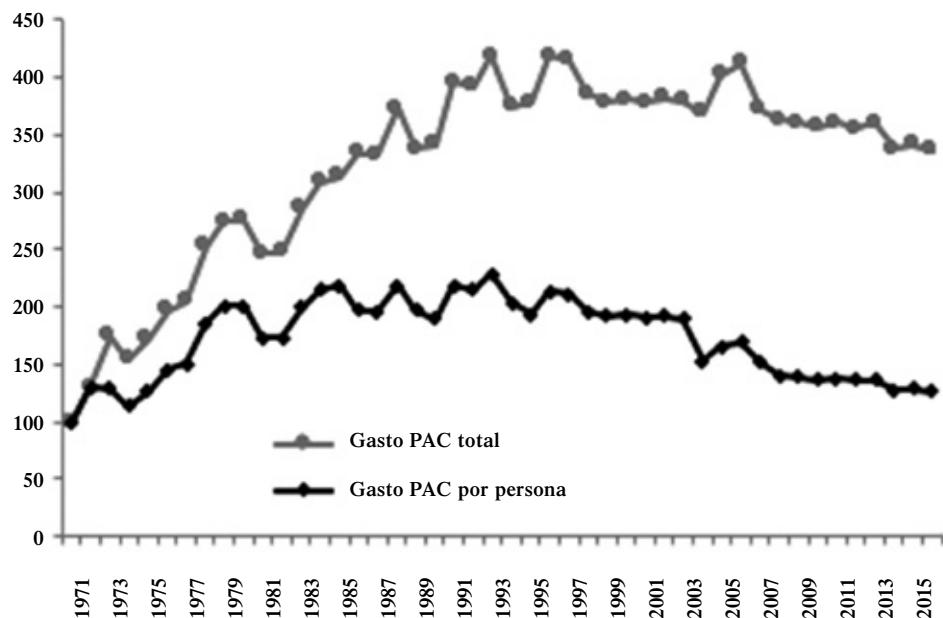
El dato que verdaderamente necesitamos es el coste total de la PAC por persona en términos reales. Esto es menos sencillo de lo que parece porque generalmente la Comisión presenta sus datos en términos nominales o aplicando un deflactor *ad hoc* del 2 por ciento anual a sus series temporales. Además, aunque la Comisión suele informar del número de países que en cada momento componían la Unión Europea para así ayudarnos a tener una imagen más equilibrada de la evolución del gasto total a lo largo del tiempo, no llega a dividir el gasto total entre el número de habitantes que en cada momento vivían en la Unión. La figura 3.2 ofrece por primera vez una serie temporal que afronta estos problemas. En primer lugar, utiliza un deflactor más realista, que produce unos resultados que encajan bien con una de las pocas estimaciones del gasto PAC en términos reales producida por la Comisión: la estimación de un crecimiento por un factor de 2,3 en el periodo 1975-1991 (Cunha y Swinbank, 2011, p. 8), que nuestra estimación sitúa en un factor apenas un par de décimas superior. En segundo lugar, los datos de la figura 3.2 controlan por los cambios en el tamaño de la población que se derivaron de la paulatina incorporación de Estados miembros diferentes de los seis originales.

Los resultados distan mucho de la imagen tremenda de unas enormes sumas de dinero fluyendo desde el bolsillo de los contribuyentes hacia el de los agricultores. A lo largo de los últimos cincuenta años, la PAC le ha costado al contribuyente entre 80 y 200 euros al año (cuadro 3.2). Hoy nos encontramos bastante más cerca de la primera que de la segunda de estas cifras. Es cierto que la PAC ha absorbido grandes proporciones del presupuesto comunitario, pero aun así siempre ha sido una fracción casi insignificante del gasto público total que se ejecuta en Europa (cuadro 3.3).

En realidad, el coste por persona de la PAC solo creció con claridad durante la década de 1970. Por entonces, la PAC generaba un sistema de incentivos claramente perversos: generaba incentivos para que los agricultores produjeran la mayor cantidad posible, con independencia de si existía o no una demanda real para tal producción. Cuanto mayor fuera la producción, más se beneficiaría el agricultor del apoyo público. La PAC clásica desconectó a los agricultores europeos de la señal que un mercado libre les habría mandado para que moderaran su producción: unos precios declinantes. A los agricultores el exceso de oferta les salía gratis. Sobre esta base, las revisiones abiertamente generosas que la CEE hizo de los precios de garantía durante la mayor parte de la década de 1970 (Tracy, 1989, cap. 14) no podían sino conducir a una imparable escalada de gasto.

Que esta escalada de gasto continuara a lo largo de la década siguiente, como frecuentemente puede leerse en las historias de la PAC, es una verdad

Figura 3.2. Gasto público efectuado en la PAC en términos reales, 1971 = 100



FUENTES: gasto nominal: Comisión Europea (2009A, pp. 77-81) y Eurostat (ec.europa.eu/eurostat, *Budget, «EU expenditure and revenue 2014-2020»*); deflactor: Banco Mundial (data.worldbank.org, «Inflation – GDP deflator»); población: Eurostat (ec.europa.eu/eurostat, *Economy and finance, «National accounts»*), *Maddison project database* (www.ggdc.net/maddison), Statistisches Bundesamt (www.destatis.de, *Population*).

Cuadro 3.2. Indicadores relativos sobre el coste de la PAC

	1971	1980	1990	2000	2008	2016
Gasto PAC por persona (euros constantes de 2016)						
	87,9	176,5	166,2	169,4	123,0	110,6
Peso del gasto PAC dentro de... (%)						
Presupuesto de la UE	82,3	73,2	62,3	53,5	46,2	41,4
Gasto público total ^a	1,0	1,2	1,2	1,2	0,9	0,8
PIB	0,3	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4

NOTA: ^a Gasto público ejecutado por los distintos niveles administrativos (europeo, nacional, regional y local) en el territorio de la Unión Europea.

FUENTES: coste por persona: véase figura 3.2; peso del gasto PAC: Comisión Europea (2009A, pp. 77-81) y Eurostat (ec.europa.eu/eurostat, *Budget, «EU expenditure and revenue 2014-2020»*, y *Economy and finance, «Government revenue, expenditure and main aggregates»*).

Cuadro 3.3. Gasto público realizado por todas las administraciones en el territorio de la Unión Europea, desagregado por tipo de gasto (% del PIB)

	1995	2005	2016
Protección social	18,8	17,7	19,1
Salud	5,9	6,5	7,1
Servicios públicos generales	8,8	6,5	6,0
Educación	4,9	5,0	4,7
Asuntos económicos	6,5	4,1	4,0
de los cuales: PAC	0,6	0,5	0,4
Orden público, seguridad y defensa	3,4	3,3	3,0
Otros ^a	2,2	2,4	2,0
Total	51,1	46,0	46,3

NOTA: ^a Protección medioambiental, equipamientos residenciales y comunitarios, y ocio, cultura y religión.

FUENTES: PAC: cuadro 3.2; resto de datos: Eurostat (<ec.europa.eu/eurostat>, *Economy and finance, «General government expenditure by function (COFOG)»*).

a medias. Es cierto que lo hizo en términos absolutos, dado que la CEE se resistió a aplicar con mayor vigor la única medida posible para estabilizar el sistema de apoyo: introducir restricciones cuantitativas a la producción. Salvo en el subsector lácteo, las restricciones cuantitativas se introdujeron de manera tardía y en versiones blandas, lo cual moderó, pero no eliminó, los incentivos perversos. La continuación de la escalada de gasto en términos absolutos sumió a la CEE en un incómodo debate interno acerca de su presupuesto y la insuficiencia de sus instrumentos de financiación, que de hecho desembocaría en la introducción de un novedoso instrumento basado en el nivel de PIB de cada país. Con todo, no debemos perder de vista que la introducción de algunas restricciones cuantitativas se combinó con una política de precios más austera que la de la década anterior (Tracy, 1989, cap. 14) para producir una contención del coste presupuestario de la PAC por persona. Debemos tener en cuenta que esto ocurrió en un momento en el que se incorporaban a la CEE tres países mediterráneos (entre ellos, uno de gran tamaño como España) llamados a ser receptores netos de fondos PAC como consecuencia de su atraso en relación a los Estados ya miembros y su proporción relativamente alta de agricultores dentro de la población activa.

La estabilización de la carga presupuestaria por habitante fue el preludio de una clara caída de la misma a partir de comienzos de la década de 1990. La causa de fondo de este cambio de tendencia fue el modo en que sucesivas reformas de

la PAC, en especial la de MacSharry en 1992 y la de Fischler en 2003, fueron desvinculando el apoyo público a los agricultores de la producción que estos llevaban a cabo, eliminando así la mayor parte de los incentivos a sobreproducir. Bajo MacSharry, la desvinculación fue parcial: la subvención dependía del número de hectáreas en cultivo y el número de cabezas de ganado en la explotación, todo ello computado de modos diferentes según la producción de que se tratara. En otras palabras, la subvención de MacSharry no estaba ni mucho menos desconnectada de las decisiones productivas de los agricultores. Ahora bien, estos parámetros eran combinados con un coeficiente regional de productividad, lo cual al menos restaba incentivos a maximizar la producción obtenida a partir de esas hectáreas o cabezas de ganado. Además, recordemos que la reforma MacSharry comenzó a desactivar el sistema de intervención de mercados: introdujo reducciones sustanciales en los precios de garantía, las cuales redujeron los incentivos a producir en exceso y permitieron un ahorro de recursos en subvenciones a la exportación, dado que los precios agrarios a que se enfrentaban las industrias alimentarias comenzaron a converger con los del mercado mundial.

La introducción de criterios históricos o regionales (es decir, no específicos por producto) por parte de Fischler dio un nuevo paso en la dirección de desvincular las subvenciones con respecto a la producción. Lo que bajo la PAC clásica era un sistema de apoyo peligrosamente abierto para el presupuesto europeo se convirtió en un sistema cada vez más cerrado, en el que podían predecirse con bastante fiabilidad los niveles de gasto que sería necesario ejecutar en el futuro a corto plazo. Esto, combinado con el polémico régimen transitorio para los países de nuevo acceso de Europa central y oriental (países que, como previamente había sido el caso con las incorporaciones mediterráneas, no podían por sus características ingresar sino como beneficiarios netos de la PAC), hizo posible una contención del gasto agrario en términos absolutos y, lo que es más importante para nuestro análisis, una fuerte tendencia hacia su recorte en términos per cápita.

La PAC nunca ha sido la «gigantesca maquinaria» orientada a extraer recursos de los contribuyentes que sus críticos tienden a presentar, y cada vez lo es menos. ¡Ojalá todas nuestras cargas como contribuyentes pudieran pesar tan poco!

¿UNA LOSA PARA EL SUR GLOBAL?

Los críticos tienen razón en que a los países pobres podría haberles ido mejor bajo una política europea que no hubiera hecho *dumping* y que hubiera

mantenido el mercado europeo totalmente abierto a las importaciones del exterior. Hacia 1960, antes de la PAC, Europa era importadora neta de alimentos (Aparicio *et al.*, 2009, pp. 62-63). Apenas dos décadas después, se había convertido en uno de los mayores exportadores mundiales de alimentos clave como los cereales (y sus derivados), la carne y los lácteos (Ackrill, 2000, p. 74). El modo en que la PAC favoreció este cambio en la posición comercial europea está claro. Por un lado, la PAC supuso un aumento del grado de protección que la política comercial otorgaba a los agricultores europeos con respecto a sus competidores externos, al tiempo que retiraba todas las barreras comerciales que hasta entonces separaban a unos agricultores europeos de otros. En consecuencia, una parte del comercio que hasta entonces realizaban los países europeos con socios extracomunitarios se convirtió en comercio entre los propios países europeos. Para algunos investigadores, Europa se convirtió en una fortaleza comercial cuyos muros bloqueaban la participación de los agricultores extracomunitarios en el mercado europeo. Al apoyar a sus propios productores de plátanos o azúcar (por ejemplo), la UE frenaba posibles impulsos de crecimiento en los países del Sur tradicionalmente especializados en estos productos (Lingard y Hubbard, 1997).

Por otro lado, la PAC no solo protegía a los agricultores, sino que también subvencionaba a las industrias y distribuidores orientados a la exportación con objeto de compensarlos por el sobrecoste que les imponía el proteccionismo agrario. Estas subvenciones servían a los exportadores europeos para fijar en los mercados extracomunitarios precios inferiores a los que para idénticos productos fijaban en el mercado europeo. En consecuencia, las exportaciones europeas a dichos mercados eran mayores de lo que habrían sido en caso de no haber existido las subvenciones (González-Esteban, 2017, 2018).

Las subvencionadas exportaciones europeas pudieron ser positivas a corto plazo para los consumidores de los países receptores de las mismas, especialmente países pobres que durante este periodo se volvieron dependientes de las importaciones alimentarias y/o experimentaron crisis humanitarias (Lingard y Hubbard, 1997). Sin embargo, a medio plazo las exportaciones artificialmente baratas creaban una situación de competencia desleal. En países como Kenia y Camerún, por ejemplo, la producción local de harina y leche (respectivamente) podría haber sido mayor en caso de que los agricultores e industriales locales no hubieran tenido que enfrentarse a la competencia de unas multinacionales europeas subvencionadas por la PAC (Fritz, 2012, pp. 57-61). Esto, además, probablemente habría hecho más fácil que estos países fueran construyendo las capacidades empresariales y laborales necesarias para conformar distritos agroindustriales más sólidos sobre la base de

los cuales aspirar a nuevas rondas de crecimiento económico a largo plazo. El camino alternativo, seguido en buena parte de África, consistía en pasar a depender de las importaciones llegadas de otros lugares, lo cual tenía el peligro de volver a los consumidores excesivamente vulnerables ante fluctuaciones desfavorables en unos mercados mundiales sobre los cuales sus gobiernos carecían de cualquier capacidad de control. El alza de precios agrarios que se produjo en 2007/08 fue una buena prueba de que una sucesión de situaciones eficientes en el plano estático no garantiza una trayectoria necesariamente positiva en el plano dinámico (véase un estudio de caso centroamericano en Botella, 2012).

Es cierto que la UE ha ido desactivando sus barreras proteccionistas y su sistema de subvenciones a la exportación (cuadro 3.4), pero algunos investigadores sugieren, no sin razón, que ambos elementos en cierta forma han pasado a ser remplazados por los pagos directos concedidos a los agricultores (Koning, 2017, cap. 7; McMichael, 2013; Fritz, 2012, p. 40). En efecto, la UE subvenciona a los agricultores pero, dado que estos venden sus productos a un grupo reducido de industrias que operan en régimen de competencia monopolística, buena parte de la subvención agraria termina siendo absorbida en realidad por las industrias a través del pago a los agricultores de precios inferiores a los que se habrían formado en ausencia de intervención pública. Esto hace posible que las industrias, a pesar de haber perdido la carta de las subvenciones a la exportación, continúen teniendo la posibilidad de vender sus productos a precios artificialmente bajos. Las subvenciones directas también permiten a los agricultores europeos seguir contando con un apoyo del que carecen muchos de sus competidores extracomunitarios, lo cual les protege de estos.

Cuadro 3.4. Proporción del gasto PAC destinado a subvenciones a la exportación (%)

1980	1990	2000	2010
50	29	13	1

FUENTE: Comisión Europea (<ec.europa.eu>, *Agriculture*, «CAP expenditure and CAP reform path»; *Budget*).

Nada de esto, sin embargo, fue (o es) tan devastador y decisivo para el Sur global como da a entender el frente intelectual conformado por los economistas neoclásicos, los sociólogos marxistas y los activistas pro-desarrollo. Es preciso relativizar. Para empezar, y en contra de Gardner (1996, p. 83) o McMichael (2013), la transformación del patrón mundial de comercio agroalimentario no fue, ni mucho menos, consecuencia exclusiva de la PAC.

El ascenso de la UE como potencia agroexportadora respondió a una redefinición más general de las ventajas competitivas a nivel mundial. Antes de la Segunda Guerra Mundial, cuando el comercio agroalimentario estaba dominado por productos sencillos y escasamente transformados, diversas regiones del mundo no europeo pudieron aprovechar la ventaja de disponer de tierra abundante y/o condiciones climatológicas apropiadas para la producción de mercancías consideradas exóticas en Europa (por ejemplo, azúcar, café o plátanos). Por el contrario, tras la Segunda Guerra Mundial los cambios en la demanda de los consumidores han conducido a que el segmento más dinámico del comercio agroalimentario internacional haya sido el de los alimentos altamente transformados, susceptibles de una gran diversificación en sus variedades y gamas. Esto ha hecho que el Norte mejorara sustancialmente su posición competitiva: por el lado de la oferta, disponía de las capacidades empresariales y laborales necesarias para consolidar una industria alimentaria potente; por el lado de la demanda, disponía de un profundo mercado doméstico (basado en la participación de una amplia clase media en la sociedad de consumo de masas) sobre la base del cual las industrias podían ganar una escala que propiciaba reducciones en los costes unitarios, reducciones que a su vez podían transmitirse tanto a los precios en el mercado doméstico como a los precios en nuevos mercados de exportación (Aparicio *et al.*, 2018; Pinilla, 2018; Pinilla y Serrano, 2009; Bairoch, 1993, pp. 152-157).

En suma, la posición de la UE dentro de la división internacional del trabajo agroalimentario está menos «políticamente construida» (por tomar la expresión de McMichael, 2013, p. 17) de lo que podría parecer. Ello, a su vez, obliga a reconsiderar quiénes son los auténticos perjudicados por su política de sesgo contrario a las importaciones y sesgo favorable a las exportaciones. Tanto la protección concedida a los agricultores como las subvenciones concedidas a la industria han atentado principalmente contra los intereses de los agricultores y las industrias de otras partes del Norte global. La imagen de unos agricultores del Sur fatalmente golpeados por la PAC tiene mucho de exageración. Buena parte de los países pobres están enclavados en climas tropicales y subtropicales en los que se producen mercancías agrarias diferentes de las que se producen en Europa. Salvo en los casos especiales de algunos productos muy concretos (como el azúcar o los plátanos), no es esa la competencia de la que la PAC viene protegiendo a unos agricultores europeos especializados en cereales, carne o leche. Los grandes beneficiarios de una mayor liberalización de la agricultura europea no serían los agricultores

pobres del Sur, sino los agricultores prósperos de Estados Unidos y otros países occidentales (Andreesso-O'Calaghan, 2003, p. 239).

A esto debemos añadir el hecho de que una parte esencial de los problemas agroalimentarios del Sur ha tenido causas endógenas, más que vinculadas a las políticas agrarias del Norte. La conformación de una cadena agroalimentaria solvente requiere la acumulación de unas capacidades empresariales y laborales que, por desgracia, han estado ausentes en numerosos países de Asia, América Latina y especialmente África. En esto, el sector agroalimentario no se diferencia del resto de sectores de estas economías.

Pero, además, el sector agroalimentario del Sur puede haber sufrido de manera diferencial dos problemas. Primero, los sistemas agrarios del Sur han tenido que hacer frente durante la segunda mitad del siglo XX a una explosión demográfica que superó con mucho la vivida por el Norte en su momento (Cipolla, 1982, caps. 4 y 5; Bairoch, 1993, cap. 12). La combinación de nuevas tecnologías sanitarias y viejos hábitos reproductivos desbordó en muchos casos las posibilidades productivas de los agroecosistemas locales. A pesar de un intenso flujo migratorio hacia las ciudades, la población rural del Sur creció con gran fuerza (Collantes y Pinilla, 2011, pp. 21-25) y la agricultura doméstica fue en muchos casos incapaz de garantizar el abastecimiento alimentario (Bairoch, 1997, III, pp. 788-845).

Además, y en segundo lugar, las políticas públicas, cruciales en la experiencia histórica del Norte a la hora de acumular capacidades empresariales y laborales (Chang, 2009), han sido débiles y, en no pocos casos, han hecho más por entorpecer que por facilitar el progreso agroalimentario. En realidad, estas políticas de los propios países del Sur ocupan un papel mucho más importante que las políticas del Norte en la visión que actualmente tienen los historiadores sobre el desarrollo agrario en el mundo pobre (véase una muestra en la mayor parte de contribuciones recogidas en Pinilla y Willebald, eds., 2018).

En especial durante el periodo en que la PAC fue más protecciónista (es decir, antes de 1992), la mayor parte de países de lo que por entonces se llamaba Tercer Mundo adoptaron políticas económicas que relegaban la agricultura a un segundo plano y buscaban promocionar ante todo un crecimiento basado en la industria. Esto se traducía, para empezar, en políticas que (de manera similar a la UE) fijaban precios diferentes a los que habrían regido en un mercado libre pero que (de manera opuesta a la UE) lo hacían a niveles artificialmente bajos. Este sesgo anti-agrario de la política económica, encaminado a transferir recursos hacia los sectores urbanos (de los que se

esperaba que actuaran como líderes en la transición hacia el desarrollo), fue especialmente fuerte en Asia, pero también estuvo presente en América Latina o África (Andersson y Rohne Till, 2018, p. 51; Gunnarsson, 2018; Booth, 2018; Ash *et al.*, 2018).

Aún en mayor medida, también las políticas fiscales y sectoriales desviaron recursos hacia la inversión industrial en detrimento de la agricultura (cuadro 3.5). En países de tradición agroexportadora, por ejemplo en buena parte de América Latina, no fue infrecuente que el sesgo anti-agrario se concentrara especialmente en los productos con mayor proyección exportadora (Martín-Retortillo *et al.*, 2018, pp. 347-351). Esto reflejaba en no poca medida la difusión entre las élites políticas de una visión pesimista acerca de la capacidad de la agroexportación para liderar el desarrollo económico. El viraje proteccionista de Europa o Estados Unidos contribuyó al pesimismo, pero este tenía una raíz más profunda: la sensación de que la apuesta por la agroexportación en períodos históricos previos se había saldado con un fracaso.

Todo ello reforzó una tendencia que probablemente habría tenido lugar de todos modos, dado el patrón de especialización del Sur en productos con una demanda internacional poco dinámica (Serrano y Pinilla, 2016): las economías del Sur dejaron de ser esas economías volcadas con la agroexportación que habían sido durante el siglo XIX o la primera parte del XX. En realidad, tras la Segunda Guerra Mundial las exportaciones del Sur se diversificaron de manera llamativa (cuadro 3.6) y el vínculo entre las mismas y el crecimiento económico se volvió mucho más débil de lo que había sido, por ejemplo, antes de la Primera Guerra Mundial (véase para América Latina Martín-Retortillo *et al.*, 2018, pp. 346, 353). En estas condiciones, el aumento del proteccionismo europeo contenido en la PAC no podía tener los devastadores impactos que con frecuencia sugieren sus críticos frontales.

Finalmente, ni siquiera está claro que una política agraria europea más compatible con los esfuerzos agroexportadores del Sur hubiera marcado tanto la diferencia de cara a reducir la pobreza en el mundo. Los críticos de las distorsiones provocadas por las políticas públicas del Norte en realidad no acostumbran a profundizar en la cuestión de qué es lo que realmente ocurriría en caso de que dichas distorsiones fueran eliminadas (Andersson y Rohne Till, 2018, p. 33). Las experiencias previas de agroexportación en el Sur ilustran la fragilidad de la cadena de efectos que va desde el crecimiento de las exportaciones agrarias, en un extremo, hasta la reducción de la pobreza, en el otro. Los críticos de la PAC suelen suponer una conexión muy sencilla y evidente entre ambos extremos, pero la historia nos ofrece una lección diferente.

Cuadro 3.5. Transferencias de ingreso hacia los agricultores como consecuencia de políticas públicas en una muestra de países poco desarrollados (% del PIB agrario)^a

	1960-1969	1970-1979	1980-1983
Vía políticas de precios agrarios	-8	-15	-3
Vía otras políticas públicas ^b	-24	-32	-35
Total	-32	-47	-38

NOTAS:

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa de Marfil, Egipto, Filipinas, Ghana, Malasia, Marruecos, Pakistán, Portugal, República Dominicana, Sri Lanka, Tailandia, Turquía, Zambia.

^b Incluye el impacto directo de otras políticas agrarias (por ejemplo, inversiones públicas en el sector) y el impacto indirecto de las políticas no agrarias (por ejemplo, la política industrial y la política cambiaria).

FUENTES: Federico (2005, p. 203).

Cuadro 3.6. Composición de las exportaciones de los países en vías de desarrollo según tipo de producto (%)

	Alimentos y materias primas agrarias	Minerales, metales y combustibles	Manufacturas
1912	78	14	8
1938	69	22	9
1953 ^a	57	33	10
1970 ^a	37	47	16
1980 ^a	15	66	19
1990 ^a	16	34	50

NOTA: ^a Solo países con economía de mercado.

FUENTE: Bairoch (1997, III, p. 925).

En la historia del siglo XIX y las primeras décadas del XX, abundan los casos de países y colonias cuya base económica eran las exportaciones de productos agrarios hacia los mercados de los países desarrollados, en una época en que la política comercial de estos últimos consistía en un proteccionismo moderado, cuando no directamente en librecambismo. Pero, con la excepción de las «nuevas Europas» de Norteamérica u Oceanía, casi ninguna de estas economías agroexportadoras logró grandes avances en materia de desarrollo y reducción de la pobreza. Sostener el crecimiento de las exportaciones agrarias no siempre era tarea fácil, en parte por problemas endógenos, en parte por las cambiantes coyunturas de los mercados globales de los distintos productos. Además, un crecimiento sostenido de las exportaciones no garantizaba que se pusiera en marcha una transformación estructural (por ejemplo, una industrialización) que aumentara el potencial de crecimiento de la economía a medio plazo. Por

último, los beneficios de las exportaciones agrarias con frecuencia eran absorbidos por una reducida élite de terratenientes o elites locales que controlaban los mercados de tierra y mano de obra, por lo que el crecimiento agroexportador podía coexistir con bolsas persistentes de pobreza rural (Bulmer-Thomas, 2003, caps. 3-5; Gunnarsson, 2018; Pinilla y Willebald, 2018, pp. 19-23).

Algunos de estos problemas, de hecho, están volviendo a ser experimentados por algunas economías del Sur global en las últimas décadas. Sus políticas económicas ya han corregido sus sesgos anti-agrarios y ello ha favorecido el crecimiento agroexportador de sus economías, liderado ahora por un nuevo grupo de productos entre los que se encuentran las frutas y verduras frescas o las materias primas para la alimentación animal (Martín Retortillo *et al.*, 2018, pp. 352-357). Además, sucesivas reformas de la PAC han moderado tanto el proteccionismo agrario como las subvenciones directas a la exportación, haciendo más fácil la reorientación agroexportadora del Sur. Pero, una vez más, el vínculo entre dicho crecimiento y la reducción de la pobreza no es inmediato (Akram-Lohdi y Kay, 2009; Gunnarsson, 2018). De hecho, el regreso del crecimiento agroexportador ha devuelto la cuestión agraria y las tensiones distributivas a un lugar importante dentro de la agenda política de no pocos países, especialmente en América Latina (Botella, 2018). Organismos como la FAO, por su parte, vienen insistiendo en los últimos años en la necesidad de reorientar dicha agenda hacia el fortalecimiento de la agricultura familiar orientada hacia el mercado doméstico, como vía más fiable que la agroexportación para reducir la pobreza rural (McMichael, 2013, p. 154).

Tomemos por ejemplo el caso del gran dinamismo experimentado en los últimos años por las exportaciones latinoamericanas de soja con destino al mercado europeo. Aparentemente, estaríamos ante un prototipo de la clase de crecimiento agroexportador que la PAC clásica habría tristemente bloqueado durante largo tiempo. Y, sin embargo, se trata de nuevo de un crecimiento poco inclusivo desde el punto de vista social y ambiental, con unos intereses agroexportadores que periódicamente amenazan la persistencia de la agricultura familiar orientada hacia el mercado doméstico e inducen una rápida deforestación (Fritz, 2012, pp. 94-111). Los sociólogos marxistas y los activistas anti-globalización también llegan a culpar de esto al modelo europeo de agricultura, en este caso por efectuar las demandas de soja (derivadas de la alimentación animal) que ponen en marcha todo lo demás. Pero, cuando algunos problemas ocurren tanto si la UE hace una cosa como si hace la contraria, resulta difícil otorgar a aquella un papel tan central en el análisis. La agroexportación nunca fue, ni es, una panacea, supuestamente arruinada por la PAC y otras políticas similares del Norte global.

La cuestión de fondo es que, en contra de lo que plantean los economistas neoclásicos, no es en modo alguno evidente que el capitalismo liberal sea ese óptimo nuestra distancia al cual mide los daños causados por el capitalismo coordinado. Tomemos los «países ACP» (África-Caribe-Pacífico) como caso de contraste. Se trata en su mayor parte de excolonias de Estados miembros (con un peso primordial para Francia), cuyas agriculturas tienen pocos puntos de competencia directa con la europea. Estos países, tempranamente incorporados a lo que con el tiempo sería la política europea de cooperación al desarrollo, han podido beneficiarse de un acceso preferencial a los mercados europeos; de hecho, desde la década de 1990 este acceso ha pasado a ser casi totalmente libre. Su balanza comercial agroalimentaria con la UE es claramente superavitaria. Y, sin embargo, después de décadas de haber disfrutado del tipo de relación con la UE que tan positiva supuestamente habría sido para el conjunto del Sur, parece claro que la liberalización por sí sola no ha sido esa eficaz palanca de crecimiento (no digamos ya desarrollo) que tantos críticos de la PAC han dado por hecho que sería (Andreoso-O'Calaghan, 2003, p. 201; Lingard y Hubbard, 1997).

Se requieren políticas públicas activas para promocionar la agricultura familiar y la formación de distritos industriales alimentarios. De hecho, una comparación entre las dispares experiencias de unos y otros países africanos, por ejemplo, no hace sino subrayar la importancia de estas políticas (Fritz, 2012, pp. 95-97). Sin embargo, buena parte de los países del Sur (sobre todo en América Latina y África) desperdiciaron la ventana de oportunidad que se abrió para implantar políticas agroalimentarias activas durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, precisamente cuando la UE creó la PAC dentro de un giro más general hacia el capitalismo coordinado (Koning, 2017, cap. 5). El posterior giro hacia el mercado, que ha reducido sustancialmente el margen para la aplicación de este tipo de políticas, no es necesariamente esa gran noticia para los países del Sur que los críticos de la PAC siempre han dado a entender (Chang, 2009).

CONCLUSIÓN

La PAC ha generado costes e impactos. Durante largo tiempo, ha hecho que los europeos hayamos tenido que pagar nuestra comida más cara. Ayer y hoy, se ha financiado con cargo al presupuesto comunitario: en su ausencia, el contribuyente europeo no habría tenido que pagar tantos impuestos. Final-

mente, la PAC también ha golpeado diversos intereses al otro lado de las fronteras de la UE: el proteccionismo agrario europeo ha impedido que las exportaciones agrarias de otros países hayan sido mayores, y las subvenciones a la exportación han debilitado los ya de por sí frágiles sistemas alimentarios de no pocos países del Sur.

Este capítulo ha argumentado, sin embargo, que estos impactos han sido y son mucho más modestos de lo que comúnmente se sugiere. Los sobreprecios pagados por los consumidores europeos fueron modestos, sobre todo en relación a los extraordinarios cambios que condujeron a la formación de una sociedad de consumo de masas en la que el papel de la alimentación se ha hecho cada vez menor. La carga fiscal impuesta por la PAC sobre el contribuyente europeo ha sido insignificante si la situamos en el contexto más general de la formación del Estado del bienestar, y además viene cayendo inexorablemente desde hace un cuarto de siglo. Finalmente, es improbable que, salvo excepciones muy concretas, al Sur global le hubiera ido mucho mejor en caso de que la UE hubiera tenido una política agraria de características diferentes o incluso opuestas.

En todos los casos, además, los impactos de la PAC han ido reduciéndose notablemente a lo largo del tiempo. El cambio de paradigma iniciado por la reforma MacSharry de 1992 y prolongado por otras como la de Fischler en 2003 redujo al mínimo los sobreprecios alimentarios pagados por los consumidores europeos, contuvo el coste presupuestario de la PAC y eliminó el instrumento manifiestamente más dañino para los intereses de los países pobres (las subvenciones a la exportación). Si en algún momento, hacia la década de 1980, la PAC parecía estar convirtiéndose en un monstruo fuera de control (lo cual, por los motivos expuestos en este capítulo, es una considerable exageración), las reformas del último cuarto de siglo la han alejado decididamente de tal posibilidad.

Las críticas a la PAC elaboradas por los economistas neoclásicos y los sociólogos marxistas, entre otros, exageran la magnitud y la relevancia de los impactos generados por la PAC. Esto en parte refleja la adhesión de unos y otros a supuestos de partida discutibles, como considerar la eficiencia asignativa el principal criterio de valoración de las políticas públicas y entender que existe un vínculo sencillo entre agroexportación y desarrollo (en el caso de los economistas neoclásicos), o dar por hecho que las políticas del Norte mueven el mundo, Sur incluido (en el caso de los sociólogos marxistas). También refleja formas diferentes a las presentadas aquí de interpretar la evidencia empírica disponible, así como de encajar la misma dentro de un relato histórico coherente.

Pero, ¿quiere esto decir que cabe realizar una valoración positiva de la PAC? Evidentemente no. Simplemente quiere decir que no cargamos mucho el lado de la balanza que refleja lo negativo. Pero, ¿qué hay de lo positivo? ¿Es la PAC una encarnación de las supuestas virtudes del capitalismo coordinado al estilo europeo? ¿Ha contribuido a una Europa más cohesionada social y territorialmente, así como más sostenible desde el punto de vista medioambiental? Ese es el tema del capítulo siguiente.

OTRO MITO AÚN MAYOR: EL CAPITALISMO AGRARIO COORDINADO

Justo en el momento en que las instituciones europeas comenzaban a apelar insistenteamente a un modelo europeo de agricultura, el geógrafo Henry Buller (2001, p. 2) aseguraba que «[el] modelo europeo es esencialmente una serie de objetivos generales de política, la mayor parte de los cuales continúan lejos de haber sido alcanzados». ¿Puede mantenerse esta opinión hoy, casi veinte años después? ¿Hasta qué punto es correcta la imagen de la PAC como traslación al mundo agrario de los planteamientos y supuestas virtudes del capitalismo coordinado? ¿Hasta qué punto es, por el contrario, un mero artefacto retórico encaminado a legitimar la PAC ante la opinión pública o terceros países?

Este capítulo organiza la respuesta a estas preguntas en tres apartados. El primero de ellos explora el tema que ha estado en el centro de las justificaciones de la PAC desde sus orígenes: la necesidad de una política que, al estilo de las propias del Estado del bienestar, apoye los ingresos de los agricultores para acercarlos a los del resto de ciudadanos. Los otros dos apartados analizan las nuevas dimensiones introducidas en el debate sobre el modelo europeo de agricultura a partir de la década de 1990: el segundo examina las consecuencias medioambientales de la PAC y el tercero evalúa en qué medida esta política ha contribuido al desarrollo de las comunidades rurales.

¿UN ESTADO DEL BIENESTAR AGRARIO?

Los defensores de la PAC tienen razón en que los agricultores son un grupo vulnerable desde el punto de vista socioeconómico. Esta vulnerabilidad tiene una dimensión de corto plazo, como es el hecho de que la producción agraria puede sufrir fluctuaciones indeseadas como consecuencia de eventos climáticos, plagas y otras circunstancias desfavorables. Pero, más allá de estos movimientos coyunturales, hay una tendencia de largo plazo: el nivel medio

de ingreso en la agricultura es inferior al del resto de sectores. La raíz de este problema se encuentra en el hecho de que el agricultor medio es notablemente menos productivo que el trabajador del resto de sectores.

Este es un hecho estilizado que encontramos en prácticamente todas las economías pasadas y presentes para las que disponemos de datos, y las economías europeas no son una excepción. Hacia comienzos de la década de 1960, cuando se implantó la PAC, la productividad relativa del sector agrario era llamativamente baja a lo largo y ancho de la CEE (cuadro 4.1). Hoy día, y a pesar de que la agricultura de la mayor parte de Estados miembros ha experimentado desde entonces un imponente crecimiento basado en el cambio tecnológico y las ganancias de eficiencia (Martín-Retortillo y Pinilla, 2015), lo cierto es que la productividad agraria continúa siendo llamativamente inferior a la del resto de sectores (cuadro 4.1). En promedio, los agricultores tienen hoy una productividad que a duras penas supera una tercera parte de la media de la economía europea (calculado a partir de Eurostat, <ec.europa.eu/eurostat>, *National accounts*).

Cuadro 4.1. Productividad relativa del trabajo en el sector agrario (media de la economía = 100)

	1960	1980	2008	2017
Alemania	36	50	55	51
Francia	36	50	57	65
Italia	42	45	54	59
Reino Unido	—	67	55	43
España	—	41	65	71
Polonia	—	—	21	23

FUENTES: Mitchell (2007, pp. 1036-1043), Ambrosius y Hubbard (1989, pp. 58-59), Prados de la Escosura (2003, pp. 591-595), Eurostat (<ec.europa.eu/eurostat>, *National accounts*).

Las causas de esta baja productividad del trabajo agrario son variadas. En parte, la baja productividad refleja que los agricultores desarrollan su labor en un sector con un contenido tecnológico menor que los demás. Aunque desde luego se han introducido numerosas innovaciones en la agricultura, sobre todo a lo largo del último siglo, los servicios y en particular la industria han sido el foco en que se han concentrado las innovaciones más rupturistas (Freeman y Louçã, 2001). En parte, el problema de los agricultores tiene que ver con los precios a los que los mercados valoran su producción. La demanda

da de productos agrarios es menos expansiva que la de productos industriales o de servicios, lo cual afecta especialmente a los agricultores pertenecientes a sociedades opulentas en las que los consumidores tienen ya sobradamente satisfechas sus necesidades alimentarias básicas (Malassis, 1997). Finalmente, la baja productividad de la agricultura también refleja, sobre todo en contextos históricos, la absorción por parte de este sector de una gran cantidad de mano de obra subempleada que, ante la inexistencia de alternativas de empleo en la industria o los servicios, permanece vinculada a explotaciones agrarias de carácter familiar (Simpson, 1997).

Es cierto que la brecha de renta entre la agricultura y el resto de sectores es por lo general algo más pequeña que la brecha de productividad. Es decir, los agricultores no están tan por detrás del resto de grupos ocupacionales como podrían sugerir los datos de productividad. Los agricultores viven en zonas rurales cuyos niveles de precios al consumo son por lo general más bajos que los de las ciudades, por lo que su poder adquisitivo real es algo mayor de lo que podría parecer. Además, tienen la posibilidad de acceder al autoconsumo de sus propios productos agropecuarios. Su patrimonio, por otro lado, puede incluir la propiedad de vivienda y tierra en mayor medida que el de muchos habitantes urbanos. Finalmente, tanto en contextos históricos como en el presente, los agricultores son con frecuencia trabajadores pluriactivos que se emplean simultáneamente en otros sectores de actividad. Hoy día buena parte de los agricultores europeos son en realidad agricultores a tiempo parcial que obtienen de su trabajo en otros sectores la mayoría de sus ingresos.

Estos y otros matices hacen que la medición del ingreso relativo de los agricultores sea un campo técnicamente espinoso, en el que pequeñas diferencias en las categorías estadísticas utilizadas pueden provocar diferencias considerables en los resultados (Hill, 2011). Alguna evidencia, por ejemplo, sugiere que la brecha de ingreso en contra de los agricultores tendió a cerrarse y que incluso pudo haber desaparecido casi por completo hacia 1990 (Federico, 2005, pp. 212-213; Harvey, 1997, pp. 178-183). Otros trabajos, sin embargo, encuentran una brecha persistente (Malassis, 1997, pp. 303-306; Koning, 2017, cap. 7), lo cual, para el caso de la PAC clásica, concuerda mejor con las percepciones manifestadas por los actores políticos y sociales de la época (Knudsen, 2009A, pp. 267-275; Lovec, 2016, p. 80). Para la PAC reformada, los datos oficiales de la Comisión Europea también sugieren que en la actualidad persiste una considerable brecha de ingreso en contra de los agricultores, por más que esta sea algo inferior a la brecha de productividad (cuadro 4.2).

Cuadro 4.2. Ingreso medio de los agricultores (media de la economía = 100)

	2008	2015
Estados miembros de Europa occidental	53	54
Estados miembros de Europa central y oriental	37	50

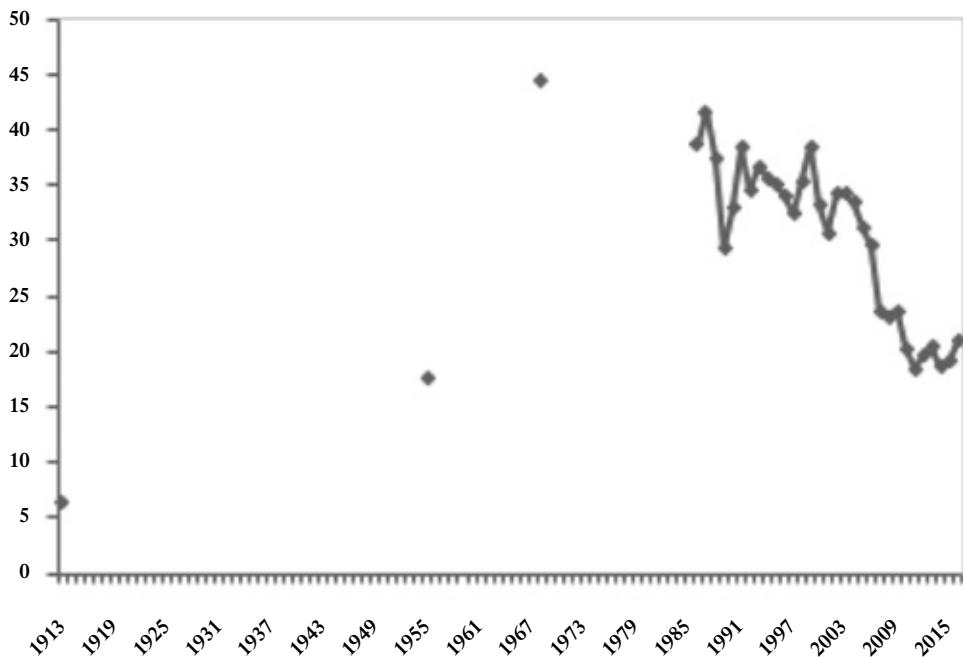
FUENTE: Comisión Europea (2017A).

Los defensores de la PAC argumentan que esta política ha contribuido a mitigar el problema del bajo ingreso agrario. ¿Tienen razón? Más bien sí. La medida más comúnmente utilizada en este ámbito, y ya conocida por nosotros desde el capítulo 2, es el cociente entre el «equivalente de subvención al productor» y el ingreso agrario, que nos permite conocer qué proporción del ingreso de los agricultores proviene de las subvenciones y otros apoyos públicos. La figura 4.1 nos muestra que la PAC supuso un claro incremento en el apoyo público al ingreso agrario con respecto a las políticas que estaban poniendo en práctica los distintos Estados miembros por separado antes de la década de 1960 (véanse también Federico, 2009, pp. 263-264, y Spoerer, 2015, pp. 204-205). La PAC clásica, con sus mecanismos de intervención en los mercados, inyectó ingresos en los bolsillos de los agricultores por un valor superior al 40 por ciento de los ingresos brutos de estos.

Es cierto que este valor ha venido descendiendo en el último cuarto de siglo, y muy especialmente a partir del cambio de milenio. Esto parecería ir en contra del balance social de la PAC, pero debemos tener en cuenta al menos dos detalles importantes. En primer lugar, la caída en el apoyo agrario (así medido) podría ser coherente con una brecha de ingreso que probablemente es hoy día menor que hace algunas décadas. La productividad relativa de la agricultura sigue siendo baja, pero ha aumentado modestamente. En la medida en que ello se haya transmitido (total o, de manera más plausible, parcialmente) al ingreso de los agricultores, un nivel decreciente de apoyo público puede seguir siendo compatible con una reducción de la brecha de ingreso en contra de los agricultores.

Pero, sobre todo y en segundo lugar, el indicador que estamos empleando es muy sensible ante movimientos en los precios agrarios mundiales y los cambios en las políticas de bloques comerciales grandes como la UE. En concreto, el hecho de que la UE haya ido desactivando su sistema de subvenciones a las exportaciones ha presionado al alza los precios mundiales, al dejar de inyectarse en el mercado grandes cantidades de producto a precios artificialmente bajos. Por añadidura, la última década ha sido un periodo de precios mundiales sorprendentemente altos, debido a factores como el tirón

Figura 4.1. Apoyo público a los agricultores en la Unión Europea como porcentaje del ingreso agrario



FUENTES: 1913-1968 (fechas y niveles aproximados): Federico (2011, pp. 123, 130-131); 1986-2016: OCDE (2017).

de demanda de las economías emergentes, la competencia entre agricultura y biocombustible por el uso del suelo y el impacto de las fluctuaciones especulativas en el subsector agro-financiero. Estos altos precios han fortalecido los ingresos agrarios y, por ello, han empequeñecido la magnitud relativa del apoyo público concedido por la UE (Anderson *et al.*, 2013).

Así y todo, en torno a una (nada despreciable) quinta parte del ingreso de los agricultores europeos continuaría dependiendo del apoyo público. Los defensores de la PAC tienen razón cuando argumentan que, en ausencia de subvenciones, la brecha de ingreso entre los agricultores y el resto de la población sería aún mayor. Lo que esto supone para una multitud de pequeños agricultores con bajos niveles de ingreso es difícil de exagerar. Para ellos, la PAC es un complemento vital de las políticas nacionales de Estado del bienestar. Esto es especialmente claro entre aquellos agricultores de edad avanzada que carecen de perspectivas de trasvasarse provechosamente a otros sectores

de actividad. Judt (2013, p. 32) claramente exagera cuando asegura que la PAC «en ningún caso benefició a una mayoría de campesinos».

La falacia del argumento sobre la PAC como Estado del bienestar consiste, sin embargo, en tomar esta parte por el todo. La PAC no puede equipararse realmente a las políticas de protección social del Estado del bienestar porque la distribución de sus beneficios siempre ha sido (y continúa siendo) tremadamente desigual. La mayor parte de los apoyos concedidos por la PAC clásica fueron absorbidos por un reducido número de agricultores: aquellos con las explotaciones más grandes, más capitalizadas y con mayor nivel tecnológico (Knudsen, 2009A, p. 273). Fueron ellos quienes pudieron beneficiarse, en mayor medida, de la intervención en los mercados dispuesta por la CEE. Fueron ellos, por ejemplo, los que en mayor medida pudieron generar cuantiosos excedentes y posteriormente vendérselos a la CEE a los remuneradores precios de garantía que esta fijaba. También fueron unidades empresariales grandes, especialmente grandes grupos de la alimentación y el comercio, los mayores perceptores de subvenciones a la exportación (Gardner, 1996, pp. 30-31). En otras palabras, aunque la PAC clásica benefició a todos los actores del sector, benefició mucho más a los grandes. El comisario MacSharry hablaba a comienzos de la década de 1990 de un «desequilibrio 80/20»: el 80 por ciento de los recursos de la PAC clásica era absorbido por apenas un 20 por ciento de beneficiarios, mientras que un 80 por ciento de agricultores se repartía el 20 por ciento restante del apoyo (Ackrill, 2000, p. 209; Gardner, 1996, p. 51).

Por más que algunos investigadores hayan sugerido que la PAC reformada posterior a 1992 ha pasado a ser más redistributiva (Knudsen 2009A, pp. 3, 297), la desigualdad en la distribución del apoyo agrario ha continuado moviéndose en niveles similares a los de la PAC original (cuadro 4.3). La reforma de MacSharry, por ejemplo, no tenía ninguna posibilidad de corregir el desequilibrio 80/20 porque vinculaba las subvenciones agrarias al número de hectáreas y cabezas de ganado de las explotaciones. En realidad, lo que hacía esta reforma era asegurar que la transición desde un apoyo vía precios hacia un apoyo vía subvenciones fuera más o menos neutral en términos distributivos. Es cierto que, a lo largo de la década de 1990, y mientras instituciones de auditoría interna como el Tribunal de Cuentas acusaban a la PAC de incumplir su objetivo declarado de justicia social por no ofrecer un apoyo focalizado a las explotaciones menos rentables (Cardwell, 2004, p. 64), la idea de introducir una «modulación social» en el apoyo agrario fue apareciendo en la agenda de la Comisión. Durante la etapa de Franz Fischler como comisario se introdujo una modulación primero voluntaria para los

Cuadro 4.3. Distribución de los pagos directos según su cuantía (%)

	2002		2016	
	Beneficiarios	Pagos	Beneficiarios	Pagos
Menos de 500 euros	55	4	27	1
Entre 500 y 1.250 euros			24	3
Entre 1.250 y 5.000 euros	24	12	26	11
Más de 5.000 euros	21	84	23	85
Total	100	100	100	100

FUENTE: Comisión Europea (2017B).

Cuadro 4.4. Proporción de los pagos directos y de la tierra en manos del 20 por ciento de mayores beneficiarios y mayores explotaciones, 2015

	Unión Europea	Alemania	España	Francia	Italia	Polonia	Reino Unido
Pagos	82	69	78	54	80	74	64
Tierra	82	71	81	53	76	66	69

FUENTE: Comisión Europea (2017B).

Estados miembros y más adelante obligatoria para todos ellos. Pero, más allá de la retórica, esta modulación fue extremadamente tímida. El desequilibrio 80/20 continuó en pie, y hoy día continúa existiendo en la UE una correspondencia clara entre el grado de concentración en la propiedad de la tierra y el grado de concentración en la percepción de subvenciones (cuadro 4.4). En otras palabras, la PAC no hace nada por reducir la desigualdad dentro del propio sector agrario.

A modo de comparación, en todos los países de la UE existen impuestos sobre la renta que establecen diferentes tramos en función del nivel de ingreso de cada persona o cada hogar. Cuanto mayor es el nivel de ingreso, mayor es la carga fiscal relativa. No ocurre lo mismo con las subvenciones agrarias. Las subvenciones de los agricultores grandes solo se vuelven proporcionalmente menores que las de los agricultores pequeños, si es que lo hacen, a partir de niveles de subvención verdaderamente altos (cuadro 4.5).

Así las cosas, lo que MacSharry llamó desequilibrio 80/20 (término que, pese a su efectividad –o quizás debido a ella?–, ha sido lamentablemente dejado atrás en el debate público sobre la PAC), sigue en pie. En España, por

Cuadro 4.5. Decisiones de los principales Estados miembros en materia de reducción de pagos a los mayores beneficiarios (2014-2020)

	<i>¿Se aplican reducciones?</i>	<i>¿De qué cuantía?</i>	<i>¿A partir de qué umbral?</i>
Alemania	No	—	—
España	Sí	5%	150.000 euros
Francia	No	—	—
Italia	Sí	50%	150.000 euros
Polonia	Sí	100%	150.000 euros
Reino Unido	Sí	30%, 55% y 100%	200.000, 250.000 y 300.000 euros

FUENTE: Comisión Europea (2015, p. 18).

ejemplo, la mitad del importe de las subvenciones es absorbido por apenas un seis por ciento de perceptores. Estos han venido siendo grandes patrimonios agrarios y, en algunos casos, empresas de los más diversos sectores y Administraciones Públicas que se benefician del hecho de que la subvención esté cada vez más desvinculada de la producción. En prácticamente todos los países de la UE esta élite de grandes perceptores de subvención ha incluido políticos de alto nivel, no infrecuentemente pertenecientes a la propia red en que se toman las decisiones sobre la PAC (Compés, 2006A; Segrelles, 2017; Fritz, 2012, pp. 36-40).

La PAC: ¿un Estado del bienestar agrario, por tomar la terminología del politólogo Adam Sheingate (2001)? ¿Qué pensaríamos de nuestro sistema de pensiones si resultara que un seis por ciento de pensionistas estuviera embolsándose la mitad del gasto público en pensiones? La PAC es Estado del bienestar para una mayoría de pequeños agricultores, pero tomada en su conjunto no lo es ni remotamente. El apoyo que proporciona a los agricultores no está suficientemente focalizado en aquellos que más lo necesitan y, por el contrario, fluye generosamente hacia grupos sociales acomodados y grandes organizaciones.

¿UNA POLÍTICA «VERDE»?

Los defensores de la PAC tienen razón cuando plantean que la agricultura es parte del problema ambiental a que se enfrentan las sociedades industriales. De hecho, es una parte sorprendentemente grande. En las décadas posterio-

res a la Segunda Guerra Mundial se produjo una rápida transición hacia una agricultura mucho más productiva que la tradicional pero también mucho más contaminante. La agricultura tradicional no tenía mucho impacto ambiental porque se apoyaba en el uso de energías orgánicas (estrechamente vinculadas a los ciclos y tiempos del mundo natural). Además, buena parte de sus residuos podían ser reaprovechados como factores productivos en un momento posterior; por ejemplo, los excrementos de los animales podían servir para fertilizar los campos. La agricultura moderna, en cambio, hace un uso intensivo de combustibles fósiles: se apoya en el uso de tractores y otras máquinas, y además requiere el transporte al medio rural de una gran cantidad de inputs externos (por ejemplo, fertilizantes químicos). Además, es una agricultura más especializada que la tradicional, por lo que hay menos oportunidades para aprovechar los residuos de unas actividades como inputs para otras; por ejemplo, para el propietario de una explotación ganadera intensiva, en la que sólo se crían animales y en la que la alimentación de estos se basa en piensos industriales (no en pastos y prados cultivados por el ganadero), los excrementos de los animales no son más que un residuo incómodo. Esto ha hecho de la agricultura moderna una actividad con fuertes impactos sobre la atmósfera, los suelos y las aguas (McNeill, 2003; González de Molina *et al.*, 2017).

A esto debemos unir un impacto relacionado: el impacto sobre el paisaje. Los defensores de la PAC tienen razón en que puede existir un vínculo entre el mantenimiento de la actividad agraria sobre un determinado territorio y la preservación de su calidad paisajística. En parte como consecuencia de los cambios tecnológicos descritos anteriormente, en parte como consecuencia de la proliferación de oportunidades laborales y vitales en las ciudades, amplios espacios previamente destinados al cultivo o a la alimentación del ganado han sido abandonados. El resultado ha sido una descoordinación de los usos del suelo, el desmantelamiento del paisaje agrario tradicional y el inicio de procesos espontáneos de reforestación de dudoso valor ambiental (Collantes y Pinilla, 2011, pp. 133-135).

Pero, ¿tienen razón quienes argumentan que la PAC viene ayudándonos a luchar contra estos problemas? En parte, de nuevo, sí. A lo largo de los últimos veinte años, y como hemos estudiado en el capítulo anterior, los criterios para la concesión de subvenciones han ido incorporando cada vez en mayor medida elementos ambientales. En consecuencia, la PAC ha estado moviendo a los agricultores a adoptar prácticas más respetuosas con la naturaleza, como la extensificación y la diversificación de cultivos. En ausencia de intervención pública, estos cambios podrían no estar teniendo lugar.

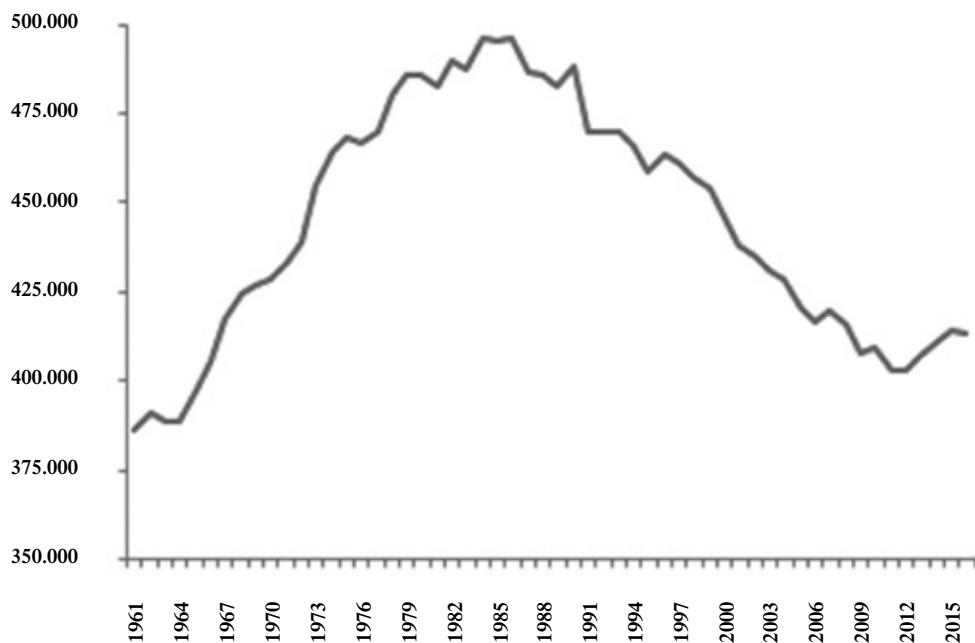
A esto tenemos que añadir los posibles efectos medioambientales de la creciente desvinculación de las subvenciones con respecto a la producción. Esta desvinculación probablemente ha contribuido de manera importante a uno de los rasgos más destacados de la historia agraria europea reciente: el fin de lo que venía siendo una acelerada expansión en el uso de fertilizantes químicos y tractores (Martín-Retortillo y Pinilla, 2015, pp. 144-145; Houpt *et al.*, 2010, pp. 336-339). Esto ha sido bueno para el medio ambiente porque ha reducido el impacto de la agricultura sobre los suelos, las aguas y la atmósfera.

También es probable que, en ausencia de intervención pública, el abandono de superficies agrarias hubiera sido aún más drástico. Al fin y al cabo, el apoyo económico contenido en la PAC ha podido hacer que muchas explotaciones extensivas ganen viabilidad. En ausencia de intervención pública, el ajuste estructural en el sector agrario habría sido aún más drástico (Federico, 2005, pp. 214-215), como también lo habría sido el consiguiente deterioro paisajístico de no pocos espacios.

Sin embargo, y pese a ello, el balance medioambiental de la PAC es en realidad bastante pobre. Para empezar, la PAC clásica, carente de criterios ambientales en su diseño, contribuyó a acelerar la transición de los agricultores europeos hacia la altamente contaminante agricultura industrial. El apoyo de la PAC clásica estaba totalmente ligado a la producción, de tal modo que, cuanto mayor era esta, mayor era también aquel. En consecuencia, la PAC clásica creó incentivos para que los agricultores produjeran lo más posible, dado que así maximizarían los beneficios derivados de la intervención pública en los mercados. Esto es tanto como decir que la PAC clásica creó incentivos para que los agricultores adoptaran todos aquellos cambios tecnológicos que les permitieran aumentar su producción, con independencia de los impactos ambientales que ello pudiera generar. En ausencia de PAC, no se habría producido una escalada en el uso de tractores o fertilizantes químicos de una magnitud comparable a la que efectivamente se produjo (Lowe y Whitby, 1997; Martín-Retortillo y Pinilla, 2015, pp. 144-145). Muchos agricultores habrían decidido producir menos o, en el margen, abandonar sus explotaciones. Probablemente, la agricultura habría virado en igual proporción hacia el modelo industrial e intensivo, pero como sector habría adoptado un tamaño más modesto. Por otro lado, el sesgo favorable a las exportaciones de la PAC clásica reforzaba este impacto ambiental a través de su fomento indirecto del transporte a larga distancia, con su consiguiente emisión de gases contaminantes para la atmósfera.

Ese es el contexto en el que debemos situar la posterior contribución de las reformas a una agricultura más sostenible. En parte, lo que las reformas han hecho ha sido, simplemente, introducir incentivos para que los agricultores comiencen a desandar el camino que la propia PAC clásica les había animado a recorrer (figura 4.2). Y el cambio, además, está ocurriendo con gran lentitud, como muestra una comparación entre la agricultura y el resto de sectores (cuadro 4.6). Mientras el peso de la agricultura en el PIB no para de caer, su peso dentro de la emisión de gases invernadero es hoy mayor que hace veinte años. En términos relativos, la agricultura europea se ha convertido en una parte cada vez mayor del problema ambiental europeo.

Figura 4.2. Emisiones de gases invernadero realizadas por la agricultura en la Unión Europea (gigagramos equivalentes de dióxido de carbono)



FUENTE: Faostat (www.fao.org/faostat, *Emissions-Agriculture*).

¿Hasta qué punto ha logrado entonces la PAC ir más allá del simple desmantelamiento de los incentivos más perversos? ¿Hasta qué punto ha logrado impulsar una transición «post-productivista» (Ilbery y Bowler, 1998) que nos aleje del modelo dominante de agricultura industrial? La respuesta es que

muy poco: la agricultura orgánica continúa siendo una práctica minoritaria, por más que su importancia tienda a crecer (cuadro 4.7). Las sucesivas reformas de la PAC han ido introduciendo criterios ambientales para la concesión de subvenciones, pero lo han hecho de manera muy blanda. La condicionalidad ambiental de finales de la década de 1990 y primeros años del milenio se limitaba a limar los excesos más llamativos del modelo agrario productivista: sancionaba una lista de prácticas agrarias abiertamente negativas para el medio ambiente, pero no concedía incentivos para que los agricultores transitaran hacia un modelo agrario alternativo (Cardwell, 2004, pp. 189-194). Sí podían encontrarse este tipo de incentivos en (algunas de) las medidas agroambientales contenidas en el segundo pilar, pero se trataba de una parte tremadamente pequeña del gasto PAC total y, por tanto, tenía una incidencia muy modesta sobre las tendencias del conjunto de la agricultura europea. En 2008, el Tribunal de Cuentas europeo llegó a una conclusión radical: el supuesto giro ambiental de la PAC había sido en realidad una farsa (cfr. Koning, 2017, p. 164; también Compés, 2010, p. 145).

La última ronda de «ecologización» de la PAC, que ha conducido al actual régimen de «pago verde», ha abierto la puerta a que los Estados miembros introduzcan incentivos positivos en el primer pilar, pero con poco éxito. La mayor parte de Estados, entre ellos España, han optado por una definición muy laxa de los requisitos para percibir dicho pago verde (López García, 2012). Una definición estricta podría haber restringido la percepción del pago verde a los agricultores ecológicos, representantes de un modelo agrario alternativo. Sin embargo, ser un agricultor ecológico es tan sólo una de las muchas vías para conseguir cobrar el pago verde. En España, por ejemplo, es posible cobrar el pago verde simplemente por el hecho de dedicarse a cultivos permanentes como la vid o el olivar. En otras palabras, el pago verde tiene mucho de «café para todos», por lo que no está provocando una reorientación sustancial de las prácticas agrarias europeas.

Esto confirma las peores previsiones de los investigadores que comenzaron a estudiar las medidas agroambientales en la década de 1990 (Lowe y Whitby, 1997): que, allí donde surge, la tensión entre el objetivo ambiental y el objetivo de sostentimiento del ingreso agrario termina decantándose a favor de este último (véase también Ortiz Miranda y Ceña, 2002). Es probable que en el futuro veamos a la PAC contribuyendo en mayor medida a la causa de una agricultura sostenible, pero por el momento estamos sobre todo ante una oportunidad perdida. Es el discurso, más que la realidad, lo que se tiñe de verde.

Cuadro 4.6. Intensidad contaminante de la agricultura europea

	1995	2005	2015
Peso en la emisión de gases invernadero (%)	8,7	8,2	9,8
Peso en el PIB (%)	2,4	1,5	1,4
Intensidad contaminante ^a	3,6	5,5	7,0

NOTA: ^a Cociente entre el peso de la agricultura en la emisión de gases invernadero y su peso en el PIB; la media de la economía tiene una intensidad contaminante igual a uno.

FUENTES: emisiones en 1995: Faostat (www.fao.org/faostat, *Agri-environmental indicators*); resto de datos: Eurostat (ec.europa.eu/eurostat, *Agri-environmental indicators* y *National accounts*).

Cuadro 4.7. Superficie destinada a agricultura orgánica (porcentaje de la superficie agraria útil)

	Unión Europea	Alemania	España	Francia	Italia	Polonia	Reino Unido
2000	—	3,2	1,5	1,2	6,7	0,2 ^a	3,3
2007	4,0	5,1	4,0	1,9	7,9	1,8	3,7
2016	6,7	6,8	8,5	5,3	14,0	3,7	2,8

NOTA: ^a 2003.

FUENTE: Eurostat (ec.europa.eu/eurostat, *Agri-environmental indicators*).

¿UN PILAR DEL DESARROLLO RURAL?

Los defensores de la PAC llevan razón cuando dicen que Europa tiene un problema de cohesión territorial y que las zonas rurales son una parte importante del mismo. En prácticamente todos los países de la Unión, la población y la actividad económica se encuentran concentradas en unas pocas áreas metropolitanas. Una gran cantidad de zonas rurales, en cambio, tienen graves dificultades para mantener su población y su tejido empresarial.

Es verdad que es una simplificación plantear esta cuestión como una dicotomía. En realidad, no hay un único tipo de zona rural. Algunas comarcas han presenciado, y continúan presenciando, procesos extremos de despoblación que, además de ser dolorosos en sí mismos, conducen a sociedades envejecidas, poco emprendedoras y con poca capacidad para cambiar de trayectoria. Otras, es cierto, han experimentado una vigorosa revitalización que les ha permitido poner en valor nuevos recursos y atraer nuevos pobladores, de la mano tanto de iniciativas endógenas como de la recepción de proyectos

empresariales y vitales de personas de otros lugares (Collantes y Pinilla, 2011, caps. 5 y 9). Tampoco son iguales todas las ciudades y áreas metropolitanas. Algunas responden al estereotipo del dinamismo, renovando sus estructuras productivas y aumentando su población. Otras, en cambio, se enfrentan a problemas de declive no muy diferentes de los que tradicionalmente venían sufriendo las zonas rurales: crisis de su base económica (generalmente industrial) y declive demográfico (Wolff y Weichmann, 2017). En realidad, ni siquiera la propia distinción entre áreas urbanas y rurales es ya tan útil como antes. Existe por ejemplo un gran número de áreas que, siendo originalmente rurales, han pasado a formar parte de las periferias residenciales de áreas urbanas próximas (y no tan próximas). En parte por ello, los flujos económicos, materiales y humanos entre los distintos espacios geográficos se han intensificado, diluyendo parte del significado tradicional de categorías como «sociedad urbana» y «sociedad rural» (Camarero, 2009).

Aun con todo, el declive rural sigue siendo una amenaza importante para la cohesión territorial en muchas partes de Europa. En los países occidentales, entre ellos Reino Unido, Francia, Italia o España, la fase más dura de la despoblación rural ha pasado ya: la era de las migraciones masivas campo-ciudad se cerró en distintos momentos del siglo XX (en la mayor parte de casos, en algún momento entre 1970 y 1990) y, en realidad, los espacios rurales, tomados en su conjunto, vienen recuperando algo de población en los últimos tiempos (Collantes y Pinilla, 2011, cap. 1). Aun así, persisten numerosos casos locales y regionales de despoblación rural. En España y Escandinavia, regiones enteras muestran bajísimas densidades demográficas y no tienen perspectivas claras de aumentarlas en el futuro. Mientras tanto, la fase más dura de la despoblación rural se despliega todavía en la parte central y oriental del continente, especialmente en países como Rumanía (Collantes y Pinilla, 2011, cap. 1). En cualquiera de estos casos, la mayor parte de la población rural percibe sus problemas socioeconómicos desde una dimensión territorial (es decir, como problemas rurales), y buena parte del resto de la ciudadanía está de acuerdo en que conviene que los poderes públicos intervengan para impulsar el desarrollo rural.

Los defensores de la PAC también tienen razón cuando señalan que algunas de las políticas desplegadas por la Unión Europea han actuado positivamente en esa dirección. El caso más claro es la iniciativa LEADER, inicialmente un instrumento autónomo de la Comisión Europea pero desde hace más de una década parte integrante de la PAC. Los planes de desarrollo rural diseñados por grupos de acción local han sido por lo general bastante exitosos en sus propios términos. En el plano económico, han canalizado inversiones

públicas y privadas hacia aquellas actividades que sabemos que son las que en mayor medida retienen población en el medio rural: las actividades no agrarias. En efecto, la evidencia pasada y presente disponible nos muestra que la despoblación tiende a ser más acentuada en aquellas comunidades rurales cuya economía depende fuertemente de la agricultura, mientras que la recuperación demográfica solo se da allí donde se forma una economía sectorialmente diversificada (Collantes, 2004, 2009). En el fondo, este es un resultado lógico si tenemos en cuenta lo expuesto anteriormente sobre la brecha de ingresos que existe entre los agricultores y el resto de grupos ocupacionales. Desde esta óptica, LEADER no solo ha impulsado el desarrollo rural, sino que lo ha hecho en la dirección adecuada para frenar la despoblación: la de desagrarizar las economías rurales.

El balance de LEADER, además, tampoco es malo en el plano social y político. La iniciativa ha sido en no pocos casos un soplo de aire fresco que ha revitalizado lo que hasta entonces era una atmósfera social decadente y fatalista (Buciega, 2013). También ha permitido implantar un nuevo modelo de gobernanza territorial, con mayor protagonismo para la sociedad civil, si bien este efecto parece haber sido menos generalizado y persistente: en las regiones más atrasadas (entre ellas, por ejemplo, las del sur de España), las élites políticas locales lograron casi desde el principio ocupar espacios que más bien habrían debido corresponder a la sociedad civil. Algo parecido parecen estar logrando, por desgracia, las burocracias de las administraciones regionales una vez que LEADER ha sido incorporado al segundo pilar de la PAC y, por tanto, los gobiernos nacionales/regionales han comenzado a intermediar entre Bruselas y los grupos de acción local (Esparcia *et al.*, 2015; Navarro *et al.*, 2016). Con todo, el balance de LEADER es claramente uno de los más positivos dentro del conjunto de la PAC (Granberg *et al.*, 2015).

Sin embargo, no debemos olvidar que LEADER ha contado siempre con una financiación muy modesta. En sus inicios no fue más que una iniciativa piloto aplicada en unas cuantas decenas de comarcas europeas. Hoy día, y aunque sus repetidamente positivas valoraciones por parte del *establishment* de Bruselas le han garantizado una presencia consolidada y extendida, no deja de ser una pequeña parte del gasto que los países realizan en segundo pilar, el cual es a su vez una pequeña parte del gasto PAC total. En otras palabras, LEADER ha podido ir en la dirección adecuada, pero su capacidad para alterar la trayectoria de las economías rurales ha sido inevitablemente pequeña. Por ponerlo así, la mayor parte de las nuevas oportunidades de empleo no agrario que han surgido en la Europa rural lo han hecho al margen de LEADER. La casuística es muy variada, e incluye desde economías

rurales transformadas por su incorporación a distritos industriales próximos hasta economías rurales rápidamente terciarizadas como consecuencia de la afluencia de nuevos residentes permanentes o temporales. En comparación con estas fuerzas de mercado, muy desigualmente presentes en unas y otras comarcas, LEADER ha sido un pequeño complemento en la dirección adecuada, pero nada más.

En realidad, el balance de conjunto de la PAC en materia de desarrollo rural es mediocre. Sus defensores argumentan que la PAC contribuye al desarrollo rural porque fija población agraria en los pueblos y porque su apoyo a la agricultura puede generar más adelante impulsos para el desarrollo de otras actividades, como por ejemplo la industria alimentaria. Ambas afirmaciones, sin embargo, distorsionan gravemente la realidad.

¿No contribuye la PAC a fijar agricultores en el medio rural? ¿No contribuye a dar viabilidad a explotaciones cuyos titulares, de otro modo, abandonarían el medio rural? Esta es una forma muy sesgada de plantearlo. La pregunta previa que deberíamos hacernos es: ¿realmente sirve la agricultura para retener población en el medio rural? Y la respuesta, apoyada por una evidencia aplastante para distintos países y períodos históricos (Collantes, 2004, 2009; Collantes y Pinilla, 2011, cap. 10), es que no. La agricultura solo ha retenido población en el medio rural mientras las economías europeas eran economías en vías de industrialización, incapaces de ofrecer abundantes oportunidades de empleo fuera de la agricultura. Una vez que, sin embargo, estas oportunidades proliferan (como ha sido el caso durante todo el periodo histórico cubierto por la PAC), la agricultura se vuelve incapaz de retener población en magnitudes apreciables. La brecha de renta en contra del agricultor medio es demasiado grande, incluso dentro de las propias comunidades rurales.

Hasta tal punto esto es así que los agricultores han pasado a ser verdaderamente minoritarios incluso dentro de las propias comunidades rurales, donde hoy la inmensa mayoría del PIB y el empleo es generado ya por los sectores no agrarios (cuadro 4.8). Por todas partes en Europa se ha producido a lo largo del último medio siglo (algo más en el caso británico) una auténtica «desagrariación» de las sociedades rurales. En algunos casos, los de las áreas rurales más dinámicas, la desagrariación ha venido impulsada por el desarrollo empresarial en nuevos sectores, como la industria, la construcción o el turismo. También ha sido favorecida por la incorporación de zonas rurales a los mercados inmobiliarios urbanos, con la consiguiente llegada de nuevos pobladores (fundamentalmente clases medias urbanas desvinculadas de la agricultura o la vida rural tradicional) y un renovado impulso para el

Cuadro 4.8. Proporción del valor añadido bruto y el empleo generados por el sector agrario en las zonas rurales (%)^a

	<i>Unión Europea</i>	Alemania	España	Francia	Italia	Polonia	Reino Unido
2002							
VAB	5,7	3,7	9,0	6,0	4,5	5,8	6,2
Empleo	14,2	6,4	15,9	7,9	8,6	27,6	8,4
2016							
VAB ^b	4,2	2,0	7,4	3,9	5,0	6,4	3,9
Empleo	13,5	3,5	11,4	5,0	7,2	22,8	6,3

NOTAS:

^a Territorios NUTS-3 «predominantemente rurales» de acuerdo con los criterios de la OCDE. Esta definición de la ruralidad es burda porque deja fuera las áreas rurales de las provincias más urbanizadas y en cambio incorpora las ciudades de las provincias más rurales. Estos dos sesgos tienden sin embargo a cancelarse entre sí; véase por ejemplo la similitud entre estos datos y los más precisos ofrecidos para la España rural por García Sanz (2011, pp. 127, 391).

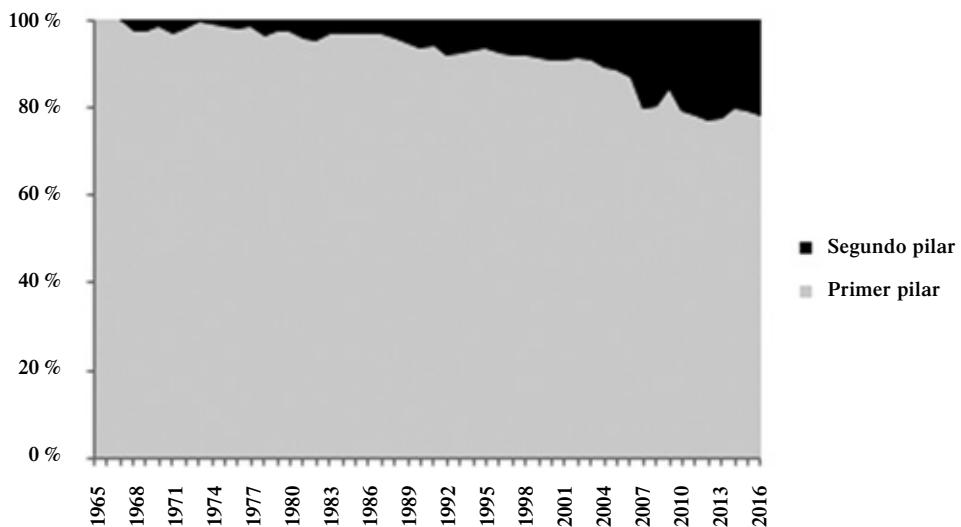
^b 2014.

FUENTE: 2002: Comisión Europea (2006, pp. 40-41); 2016: Comisión Europea (<ec.europa.eu>, *Agriculture*, «CAP context indicators-2017»).

sector servicios local. Pero, sin entrar a valorar cómo de representativas son estas experiencias de dinamismo rural genuino, es importante apreciar que, en ausencia de tal dinamismo, la propia despoblación ha tendido a desagrarizar las sociedades rurales. Allí donde la economía rural no se diversificaba más allá de la agricultura, la masiva emigración de los agricultores hacia las ciudades hacía que la estructura ocupacional rural pasara a estar cada vez más dominada por las actividades no agrarias, con mayor capacidad para retener población. En consecuencia, la sociedad rural tradicional, gravitando en torno a la agricultura, ha desaparecido tanto en las áreas más dinámicas como en las más despobladas (Collantes, 2009).

En algunos períodos históricos, además, la propia senda de cambio tecnológico seguida por el sector agrario conduce a este a expulsar población, más que a retenerla. Este es el caso sobre todo de la agricultura europea bajo la PAC clásica: los agricultores, en parte (como hemos visto) siguiendo los incentivos marcados por la propia política, invirtieron entusiastamente en innovaciones ahorradoras de mano de obra que, como los tractores, aumentaban su capacidad productiva pero volvían innecesarios a numerosos trabajadores (Bairoch, 1999; Martín-Retortillo y Pinilla, 2015). Este no fue necesariamente malo, dado que estos trabajadores tenían por lo general buenas posibilidades de recolocación en otros sectores; en realidad, en muchos casos se trataba

Figura 4.3. Pesos relativos del primer y el segundo pilar dentro del gasto PAC



FUENTE: 1965-1999: Comisión Europea (2009A, pp. 77-81); 2000-2016: Comisión Europea (<ec.europa.eu>, *Budget, «EU expenditure and revenue 2014-2020»*).

de mano de obra familiar que ahora quedaba libre para desarrollar otras actividades más remuneradoras. En otras palabras, el modelo de crecimiento agrario que se impuso tras 1945, y al que la PAC clásica contribuyó, favoreció la despoblación rural, sobre todo allí donde (como ocurría en la mayor parte del continente) las economías rurales carecían de un tejido empresarial diversificado que pudiera absorber a los trabajadores expulsados por el cambio agrario. La PAC clásica, sin embargo, no prestó ninguna atención a la diversificación de las economías rurales y la lucha contra la despoblación.

Pero, ¿cuánto han cambiado las cosas durante la larga era de reformas que arrancó en 1992 y continúa en el presente? Al fin y al cabo, la PAC reformada sí incluye criterios territoriales en distintas partes de su diseño. Muy visiblemente, desde 1999 la PAC cuenta con un «segundo pilar» que en principio trata sobre el desarrollo rural. Ahora bien, la efectividad de este segundo pilar ha sido muy pequeña. Para empezar, su financiación ha sido siempre mucho menos cuantiosa que la del primer pilar (figura 4.3). Desde muy pronto surgieron dudas entre las instituciones europeas consultivas sobre la capacidad de unos fondos tan modestos para luchar eficazmente contra la marginalización de las áreas rurales (Cardwell, 2004, p. 221). Además, su organización ha sido siempre caótica: una especie de cajón de sastre en el que, sin ningún

Cuadro 4.9. Composición del gasto del segundo pilar según tipo de medida (%)

	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Competitividad agraria	38	36	30 ^a
Medidas agro-ambientales	52	46	52
Economía y sociedad rurales ^b	10	18	15

NOTAS:

^a Incluye organización de la cadena alimentaria, bienestar animal y gestión del riesgo.

^b Fomento de la diversificación económica y la calidad de vida rurales.

FUENTES: 2000-2006: Comisión Europea (2003, p. 5); 2007-2013: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (2011, p. 268); 2014-2020: Comisión Europea (<ec.europa.eu>, *Agriculture, «Rural development programs 2014-2020»*).

tipo de objetivo integrador, han ido acomodándose diversas generaciones de instrumentos, desde los nacidos en la década de 1970 hasta los de la última reforma de turno (Castillo y Ramos, 2010). No está claro tampoco que los fondos del desarrollo rural se hayan distribuido de manera acorde con las heterogéneas circunstancias de unas y otras regiones europeas (Lovec, 2016, p. 129).

Y, sobre todo (y con independencia de lo anterior), un problema fundamental es que la mayor parte de los fondos del segundo pilar se han desviado hacia fines diferentes de la diversificación económica y el fomento de la calidad de vida en los pueblos. El segundo pilar se llama «desarrollo rural», pero esta es una descripción muy imperfecta: como vimos en el capítulo 2, incluye una batería de medidas en lo que en realidad son otros ámbitos, como por ejemplo subvenciones para que los agricultores mejoren su competitividad (un clásico de la «política de estructuras» nacida en la década de 1970) o subvenciones para que los agricultores transiten hacia prácticas sostenibles (una derivada de las medidas agroambientales de comienzos de la década de 1990).

Pues bien: estas subvenciones a agricultores han absorbido y absorben la mayor parte del gasto PAC que oficialmente se destina a «desarrollo rural» (cuadro 4.9). Existe una variedad de situaciones nacionales y regionales, dado que en realidad corresponde a los Estados miembros gestionar la asignación de fondos a unas u otras medidas del segundo pilar (Lowe *et al.*, 2002; Rosell *et al.*, 2010). No se debe por tanto generalizar, pero apenas hay unas pocas excepciones de gobiernos regionales que han optado por la diversificación económica, la calidad de vida rural y LEADER como ejes de su segundo pilar. En la inmensa mayoría de casos prevalece la concesión de subvenciones a

agricultores (cuadro 4.10): en algunos con preferencia por las subvenciones pro-competitividad (por ejemplo, en España y Polonia), en otros con preferencia por las subvenciones agro-ambientales (casos de Francia, Alemania y –muy especialmente– el Reino Unido). Estas subvenciones pueden ser útiles para afrontar problemas reales, como la brecha de ingreso a que se enfrentan los agricultores o la insostenibilidad de la agricultura europea, pero, por los motivos recién expuestos (también Colino y Martínez Paz, 2005, y Collantes, 2010), son poco efectivas para luchar contra la despoblación y fomentar el desarrollo económico de las zonas rurales. Al segundo pilar lo llaman «desarrollo rural», pero no lo es.

Pero, ¿no puede ser que quizás apoyando a los agricultores consigamos generar impulsos positivos para la diversificación de las economías rurales? ¿No puede ser que el apoyo a los agricultores sea la base sobre la cual luego florece, por ejemplo, la industria alimentaria? La respuesta, de nuevo, es que no. No es sólo que hoy día (y como hemos visto) los agricultores son solo una pequeña parte de la población activa rural, sino que su capacidad para estimular el desarrollo de otros sectores de la economía local es pequeña. Numerosos estudios sobre la geografía económica de la industria alimentaria, por ejemplo, nos muestran que las decisiones de localización de las empresas cada vez tienen menos que ver con la localización de la materia prima (para una síntesis, véase Collantes, 2016). Importan más factores genéricos de localización empresarial, como la pertenencia a un distrito industrial en el que aprovechar economías externas (acceso favorable a tecnologías, información y mercados) o la proximidad a los grandes mercados de consumo. Estos factores tienden a situar así las claves de la geografía de la industria alimentaria más en la escala regional que en la local. Esto no quiere decir que la industria alimentaria no pueda llegar a contribuir al desarrollo rural, pero sí que en modo alguno puede darse por hecho que apoyar a los agricultores de una comarca sea un primer paso para la industrialización alimentaria de dicha comarca.

En resumen, tampoco en el plano territorial termina de cuajar el argumento, ya discutido en los planos social y ambiental, de que la PAC ilustra las bondades de un «capitalismo coordinado».

CONCLUSIÓN

La imagen de la PAC como encarnación de un virtuoso capitalismo agrario coordinado es pura retórica. La PAC no es Estado del bienestar porque no

Cuadro 4.10. Composición del gasto del segundo pilar según tipo de medida (%) en los principales Estados miembros, 2007-2013

	<i>Competitividad agraria</i>	<i>Medidas agro-ambientales</i>	<i>Economía y sociedad rurales</i>
Alemania	28	44	28
España	46	42	12
Francia	33	57	10
Italia	39	45	16
Polonia	43	33	24
Reino Unido	12	77	11

FUENTE: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (2011, p. 268).

está diseñada de acuerdo con criterios de equidad y beneficia primordialmente a los agricultores y empresas grandes. La PAC tampoco es una política verde porque ha generado importantes impactos ambientales y hoy día apenas ofrece unos tenues incentivos para que los agricultores transiten hacia un modelo tecnológico verdaderamente sostenible. Finalmente, la PAC tampoco es un pilar del desarrollo rural porque la mayor parte de los fondos supuestamente destinados a este fin se destinan en realidad a otras cosas. Este triple fiasco de la PAC nos pone ante un gran mito, el del capitalismo agrario coordinado en el marco del «modelo europeo de agricultura».

Lo que encontramos más bien es un fracaso a la hora de coordinar el capitalismo agrario europeo de acuerdo con los valores expuestos por los políticos y en buena medida compartidos por la ciudadanía. El razonable apoyo popular que la PAC obtiene en los Eurobarómetros de la Comisión revela el éxito que esta última ha tenido durante más de medio siglo a la hora de posicionar esta política dentro de una constelación de valores con amplio respaldo social, pero también la escasa capacidad de la ciudadanía para percibir la enorme brecha que ha existido y existe entre el discurso de la Comisión y la realidad de la PAC.

Esto, a su vez, encaja con una conclusión del debate general sobre el modelo económico y social europeo: la necesidad de no confundir los discursos y los valores con la realidad. No solo (como hemos visto en el capítulo 2) es dudoso que Europa cuente con un modelo de agricultura distintivo, sino que es una distorsión grave pensar que la PAC incorpora los valores de justicia social, sostenibilidad ambiental y cohesión territorial que en principio dice defender. Esto va en la línea de los sociólogos y geógrafos que en las últimas

dos décadas han cuestionado el modelo europeo de agricultura desde posiciones de partida en absoluto hostiles a la idea de un capitalismo coordinado, pero también en la línea de aquellos economistas que han puesto en duda que la PAC haya dispuesto los instrumentos adecuados para resolver los fallos de mercado que, desde su marco teórico, podrían justificar una cierta intervención pública en el sector agrario.

La pregunta que surge a continuación es: ¿por qué, entonces, tenemos esta política agraria en Europa? ¿Por qué, en particular, esta oportunidad perdida en términos de capitalismo coordinado? Hoy como ayer, el cambiante discurso de la Comisión tiene por finalidad legitimar la PAC a los ojos de la ciudadanía y (en tiempos más recientes) terceros países, pero difícilmente puede ser tomado como una explicación de los verdaderos motivos por los cuales la PAC es como es. Para encontrar tales motivos, en el siguiente capítulo abandonamos el análisis socioeconómico y nos adentramos en el político.

LA TRASTIENDA POLÍTICA

Como señala el economista Allan Buckwell (1997, p. 141), en el caso de la PAC «la mejor explicación de la política de hoy es la política de ayer». Por ello, en este capítulo, en el que buscaremos comprender las claves políticas de la PAC, continuaremos aplicando un enfoque histórico. Retomando las conclusiones de los capítulos anteriores, nos interesa dar respuesta sobre todo a dos preguntas. Primero, ¿por qué ha sido la PAC una oportunidad perdida en términos de capitalismo coordinado? ¿Cuáles han sido las causas por las que su proceso político se ha desviado, reduciendo el potencial de la PAC en términos de cohesión social y territorial o sostenibilidad ambiental? Y, segundo, ¿por qué de todos modos no se ha convertido la PAC en un monstruo de Frankenstein? ¿Cuáles han sido los mecanismos correctores que han operado para desactivar los principales problemas de la PAC clásica?

El capítulo se estructura en cuatro apartados. El primero ofrece el marco conceptual en que se desarrollará el análisis. El segundo analiza el proceso político de la PAC original y muestra el modo en que el equilibrio de intereses alcanzado entre CEE, Estados miembros y organizaciones agrarias desvió a la PAC de los problemas sociales que supuestamente intentaba corregir. El tercer apartado explica las presiones internas y externas que hacia finales de la década de 1980 desestabilizaron este equilibrio de intereses, dando lugar a las importantes reformas que a lo largo del último cuarto de siglo han ido corrigiendo algunas de las peores disfunciones de la PAC clásica. El cuarto apartado, finalmente, analiza los motivos políticos por los que estas reformas, sin embargo, no han llegado lejos en términos de equidad social, sostenibilidad ambiental o cohesión territorial. Las conclusiones del quinto apartado reflexionan sobre la tensión entre continuidad y cambio en la trastienda política de la PAC.

DE LA ELECCIÓN RACIONAL AL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

¿Por qué apoyan los gobiernos, especialmente en los países más desarrollados, a sus agricultores? Una explicación influyente es la que está adscrita a

la teoría de la elección racional, un campo en el que conviven economistas y politólogos bajo las premisas epistemológicas de la economía neoclásica. Su planteamiento básico es que las políticas públicas son el resultado de un equilibrio entre, por un lado, grupos de interés que presionan a los políticos para lograr decisiones que les sean favorables y, por otro lado, políticos que toman decisiones en función del apoyo electoral o las perspectivas de progreso en su carrera que puedan derivarse de las mismas.

En la influyente interpretación del economista y político Mancur Olson (1990), por ejemplo, la clave reside en el éxito de los grupos de interés agrarios a la hora de influir sobre los responsables políticos para que estos implanten políticas de apoyo a los agricultores. Las organizaciones agrarias serían particularmente eficaces porque, a diferencia de otros grupos de interés, representan a un grupo relativamente pequeño de personas, con intereses bastante homogéneos y con bajos costes de comunicación entre sí. Esto les permite cohesionarse en torno a un reducido número de objetivos políticos claros y presionar a los políticos en consecuencia.

Por otra parte, desde el punto de vista de los políticos, habría una racionalidad en acceder a las demandas de los grupos de presión. Haciendo tal cosa, los políticos consiguen el apoyo social y electoral de los agricultores, en quienes se concentran los beneficios de la política. Pero, ¿qué hay de los perjudicados? Precisamente porque los agricultores son relativamente pocos, los perjuicios pueden ser diluidos entre una gran masa de contribuyentes y consumidores para los cuales este no es un tema central. En consecuencia, aplicar políticas de apoyo agrario maximiza el apoyo social y electoral obtenido por los políticos, lo cual permite a estos conservar el poder y progresar en su carrera. Esta transacción entre unas organizaciones agrarias eficaces y unos políticos que responden a sus demandas podría dar lugar a un equilibrio muy estable, confiriendo una gran dependencia de la trayectoria a la política agraria. En concreto, es difícil que los políticos apliquen reformas contrarias a los intereses agrarios porque, en tal caso, estarían perjudicando frontalmente a un grupo bien definido y bien organizado.

Dentro de este marco, la hipótesis del «patrón desarrollista» plantea que no es casual que los países desarrollados apoyen más fuertemente a sus agricultores que los países pobres (Lindert, 1991). Tampoco es una paradoja que los agricultores dispongan de políticas de apoyo más generosas precisamente allí donde son menos numerosos. Es precisamente el declive de la agricultura dentro de las sociedades industriales y de servicios lo que crearía condiciones propicias para la forja de grupos de interés sólidos y exitosos,

sobre todo por el reducido tamaño de la población representada por los mismos. También crearía condiciones propicias para que los políticos pudieran diluir el coste de apoyar a estos grupos entre un gran número de contribuyentes y consumidores desconectados del debate público sobre política agraria. Antes de alcanzarse cierto nivel de desarrollo, sin embargo, ni los grupos de interés agrarios podrían ser tan eficaces ni sería tan sencillo para los políticos ignorar otros intereses, en particular los de los consumidores (véanse también Olson, 1990, y para el caso concreto de la PAC, Spoerer, 2015).

Esta hipótesis, sin embargo, no es más que una observación teórica aislada y, obviamente, explica solo una parte de los cambios que han venido produciéndose en el plano empírico. Un marco conceptual alternativo, y más inclusivo, es el del institucionalismo histórico, que pone el énfasis en el modo en que los procesos temporales y los eventos influyen sobre el origen y trayectoria de las instituciones y políticas que regulan las relaciones sociales (Fioretos *et al.*, 2016). Este marco, epistemológicamente más próximo al enfoque de socio-economía en que se encuadra este libro, ha sido utilizado para analizar las causas de las políticas agrarias en los países desarrollados por parte de polítólogos como Sheingate (2001) y Kay (2006, pp. 90-103) e historiadoras como Knudsen (2009A, 2009B). Sheingate, en particular, ha argumentado que el mundo teórico de la elección racional solo capta bien una fase muy concreta de la historia contemporánea de las políticas agrarias: las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cuando las políticas agrarias en lugares tan dispares como Estados Unidos, Francia y Japón efectivamente encarnaron una relación clientelar entre organizaciones agrarias y gobiernos.

En períodos previos o posteriores, en cambio, resultaría imprescindible incorporar otras variables como el sistema político, la estructura institucional, el tipo de organización de los gobiernos y los partidos, la mayor o menor capacidad ejecutiva de los gobiernos, o la definición del «campo político» en el que se toman las decisiones. De hecho, en la interpretación de Sheingate estas variables también contribuyen a explicar las propias políticas clientelares de la segunda posguerra mundial, revelándose como causas condicionales omitidas en los modelos de elección racional (véase también Fernández, 2016). No en vano, una segunda generación de modelos de elección racional viene prestando una mayor atención a la esfera política sobre la que intentan incidir unos grupos de presión cuya influencia e iniciativa probablemente habían venido recibiendo un

protagonismo desproporcionado (de Gorter y Swinnen, 2002; Anderson *et al.*, 2013).

De cara a nuestro análisis, la principal implicación del institucionalismo histórico es que abre la puerta a considerar el modo en que las políticas clientelares pueden ser reformadas y desmanteladas a pesar de la dependencia de la trayectoria creada por la transacción entre grupos de interés agrarios y responsables políticos. Sheingate toma del politólogo James Q. Wilson la noción de «política emprendedora» para convertirla en el centro de su análisis sobre las presiones encaminadas a recortar el apoyo agrario que en las décadas finales del siglo XX comenzaron a manifestarse por todo el mundo desarrollado. Cierto: la política clientelar genera una gran inercia, pero también un escenario propicio para el surgimiento de políticos «emprendedores» que toman el riesgo de atacar frontalmente los intereses establecidos y movilizan para ello otros intereses más difusos pero potencialmente masivos. La estrategia de estos políticos emprendedores consistiría en intentar desplazar el «campo político» con objeto de incorporar a la toma de decisiones intereses diferentes de los de los agricultores, como los de los contribuyentes, los consumidores o los ecologistas.

Su grado de éxito a la hora de desarrollar esta estrategia podría, sin embargo, ser muy diverso en función de las circunstancias. En principio, sería esperable que el éxito de los políticos emprendedores fuera mayor en contextos marcados por la fragmentación ideológica del voto agrario, la debilidad organizativa de los partidos políticos y la posibilidad de ofrecer algún tipo de compensación a los colectivos dañados por las reformas. Si esto último no es posible y si, además, los agricultores son percibidos como patrimonio electoral por parte de alguno de los grandes partidos y dichos partidos están organizados de un modo férreo que restringe sustancialmente el margen de maniobra de sus miembros individuales, entonces es menos probable que los políticos emprendedores puedan tener éxito o siquiera que dichos políticos lleguen a surgir.

Este énfasis del institucionalismo histórico en la tensión entre unas inercias que propenden a la continuidad de las políticas, por un lado, y unas fuerzas potencialmente disruptivas de los equilibrios políticos establecidos, por el otro, crea un marco de análisis abierto a una variedad de posibles trayectorias empíricas, incorporando tanto cambios de paradigma como ajustes dentro de paradigmas relativamente estables. La importancia concedida a la dependencias de la trayectoria invita a adoptar un discurso explicativo cronológico (como el que sigue a continuación), pero no presupone un relato determinista en el que las inercias siempre ganan la partida a las fuerzas disruptivas.

EL PECADO ORIGINAL

Había margen para que la PAC original ilustrara las virtudes del modelo europeo de capitalismo coordinado. La exposición de motivos de la PAC original parecía identificar toda una serie de problemas sociales relacionados con el sector agrario: la baja productividad de los agricultores, las fluctuaciones en su nivel de ingreso, su bajo nivel de vida, la necesidad de asegurar el abastecimiento alimentario de la población a precios razonables... Es cierto que algunos de estos objetivos fueron rápidamente relegados en el discurso y en la práctica y otros, particularmente el relacionado con el abastecimiento alimentario, eran ya anacrónicos en el momento en que fueron formulados (Eichengreen, 2007, p. 182). Pero el objetivo de mejorar el nivel de vida de los agricultores, en particular, ocupó vigorosamente el centro del discurso de las instituciones europeas sobre la PAC.

¿Por qué, sin embargo, no fue la PAC un verdadero Estado del bienestar agrario, orientado hacia la justicia social? Básicamente, porque desde muy pronto el proceso político (Hill, 2011) se vio deformado por intereses y objetivos diferentes. Estos otros intereses y objetivos no eran opuestos o incompatibles con los definidos por el Tratado de Roma, pero sí eran diferentes y, por tanto, contribuyeron a que el proceso político de la PAC se adentrara por una senda distinta. El problema del bajo nivel de ingreso agrario fue importante para justificar la PAC, pero no llegó a ocupar un papel destacado en su diseño y posterior implantación. Estos últimos resultaron más bien del equilibrio político que se estableció entre tres grandes actores: los Estados miembros, la CEE y las organizaciones agrarias. En los dos vértices políticos de este triángulo, llama poderosamente la atención el grado en que los actores comunitarios y nacionales interpretaron la PAC como una política cuyo principal valor no era intrínseco sino instrumental. La cuestión no era tanto resolver el problema del bajo ingreso agrario como utilizar tal problema para crear una política económica supranacional que contribuyera a la consolidación política del proyecto CEE.

Dicho proyecto requería que sus impulsores identificaran ámbitos en los cuales pudieran perseguirse intereses comunes a través de instituciones supranacionales, pero esto no era tan sencillo. La opción por la agricultura era más plausible que otras porque los Estados fundadores tenían unos antecedentes más o menos similares de políticas domésticas: protecciónismo desde finales del siglo XIX, creciente intervención estatal en los mercados durante las guerras mundiales y su interludio y, en la mayor parte de casos, crecen-

te influencia de las organizaciones agrarias en el diseño e implantación de las políticas. Durante los años comprendidos entre el final de la Segunda Guerra Mundial y la creación de la PAC, estas políticas agrarias nacionales habían evolucionado de manera hasta cierto punto similar, posicionando el problema del ingreso agrario como su principal razón de ser y dando preferencia a la intervención de mercados como principal instrumento de política (Brassley *et al.*, 2016; Knudsen, 2009A, pp. 23-56; Milward, 2000, pp. 225-253; Tracy, 1989, cap. 11). No es descabellado argumentar que, dentro de ciertos límites, para entonces las élites políticas agrarias de los distintos países también habían comenzado a apoyarse en el crecimiento económico como factor estabilizador de posibles tensiones sociales, tal y como estaba ocurriendo en la política económica en general (Schmelzer, 2016). Era más sencillo alcanzar acuerdos intergubernamentales en un ámbito así que en otros en los que las políticas nacionales tenían orientaciones más dispares.

También había un núcleo de valores pro-agrarios ampliamente compartido por políticos y ciudadanos (Knudsen, 2009B). Para algunos, se trataba de defender una reserva de tradiciones culturales constitutivas de la identidad nacional. Para otros, la cuestión era extender al medio rural los valores de la cohesión social y el Estado del bienestar que tanto auge estaban tomando durante la segunda posguerra mundial. Pero, en cualquiera de los casos, había una predisposición favorable a las iniciativas públicas de apoyo a los agricultores. Probablemente, los drásticos cambios socioeconómicos que se abrieron paso durante la segunda posguerra mundial, como la aceleración de la industrialización y la formación de una sociedad de consumo de masas y clases medias urbanas (de Grazia, 2005), contribuyeron a hacer estos valores pro-agrarios aún más sólidos que en el pasado.

Una vez que las negociaciones políticas de primer nivel sobre la CEE identificaron la agricultura como el ámbito óptimo en el que desarrollar una política común europea, las posteriores negociaciones de segundo nivel acerca de la PAC se vieron fuertemente condicionadas por el alto valor instrumental que los políticos de los distintos Estados y la naciente CEE concedían a la consecución de algún tipo de acuerdo en la materia. En otras palabras, alcanzar un acuerdo era más importante que asegurarse de que tal acuerdo fuera óptimo. Esto, por supuesto, fue positivo en un cierto sentido, como refleja la comparación entre la PAC y su fallido antecesor, el *Green Pool* de la década de 1950. En ambos casos, las negociaciones entre Estados fueron tensas, como reflejo inevitable de la existencia de intereses diferentes y en ocasiones contrapuestos. Sin embargo, las negociaciones del *Green Pool*, desconectadas de un programa más general de integración

europea, concluyeron sin resultados tangibles (Thiemeyer, 2009). Las negociaciones sobre la PAC, en cambio, llegaron a buen puerto porque, en último término, los participantes vieron incentivos a moderar sus posturas. Para la República Federal Alemana, por ejemplo, el proyecto de PAC que estaba sobre la mesa no dejaba de ser problemático, tanto en sí mismo como por el modo en que obligaría a los contribuyentes alemanes a subvencionar cualesquiera excesos productivos del sector agroalimentario francés. Pero al final del camino esperaban los grandes beneficios potenciales que la integración europea prometía a la gran potencia industrial de la Comunidad. Dentro del gobierno alemán, la opinión pro-PAC del canciller y el ministro de Agricultura terminó imponiéndose a la opinión anti-PAC del ministro de Economía (Patel, 2009B).

Ahora bien, el hecho de que las negociaciones de la PAC fueran fructíferas gracias a consideraciones instrumentales deformó el proceso político, incorporando a la fase de diseño toda una serie de influencias que poco o nada tenían que ver con la fase previa de identificación de problemas. Rápidamente, las negociaciones derivaron hacia una discusión sobre la manera más conveniente de europeizar las políticas agrarias clientelares que los distintos Estados ya venían aplicando por su cuenta (Milward, 2000, pp. 224-317). Para Francia, lo esencial era que sus agricultores, especialmente los grandes cerealistas de la mitad norte del país, pudieran continuar encontrando consumidores a los que colocar una producción que a todas luces superaba la demanda del mercado doméstico y de los mercados extranjeros tradicionales. Para Alemania, lo esencial era que sus agricultores pudieran continuar disfrutando de niveles de precios cuando menos similares a los que ya venía garantizándoles la política nacional, por más que estos fueran superiores a los de los otros cinco Estados miembros. Para Holanda, lo esencial era ir a algún tipo de política de intervención verdaderamente común, en lugar de simplemente integrar en un mercado común a productores con niveles de apoyo diferentes a resultas de políticas nacionales diferentes. Las negociaciones sobre la PAC fueron exitosas porque los participantes lograron encontrar un equilibrio entre estas tres posiciones: una política de intervención común basada en precios de garantía altos dentro de un mercado común.

Pero, ¿dónde quedaba la discusión sobre cuáles eran los medios más eficaces para reducir la brecha de ingreso entre los agricultores y el resto de la sociedad, que es lo que se supone que justificaba todo este trasiego político? ¿Cuál era la mejor forma de apoyar a los agricultores? ¿Compensar su bajo nivel de ingreso mediante una inyección de recursos? Y, en ese caso, ¿era mejor

hacerlo a través de la intervención de los mercados o a través de subvenciones directas? ¿A través de instrumentos para el conjunto del sector o estableciendo diferencias entre agricultores grandes y pequeños? ¿O era mejor combatir el problema de fondo, es decir, los problemas estructurales que impedían a la agricultura tener una productividad comparable a la del resto de sectores? Y, en ese caso, ¿hasta qué punto debía fomentarse un ajuste estructural que sacara a miles de agricultores del campo con objeto de que quienes permanecieran tuvieran mayores y mejores explotaciones?

Ninguna de estas preguntas inquietaba lo más mínimo a los responsables de la política agraria de los Estados miembros. Esto llama la atención no solo en sí mismo, sino también porque revela un total desinterés de los Estados miembros por el análisis de los resultados de sus propias políticas agrarias pre-PAC. Para el momento en que arrancaron las negociaciones intergubernamentales sobre el diseño de la PAC original, existían ya diversos informes técnicos, entre ellos (pero no exclusivamente) los elaborados por la OCDE, que venían poniendo en duda que las políticas de precios fueran realmente eficaces para resolver el problema del ingreso agrario (Knudsen, 2009A, pp. 48-55, 211-212).

La importante pregunta acerca de los medios con que debía apoyarse a los agricultores sí se la planteaba la CEE a través de su comisario de Agricultura. Sicco Mansholt estaba de acuerdo en que resolver el problema del ingreso agrario era el objetivo principal, pero no quedó satisfecho con el diseño original de la PAC: consideraba que ofrecía incentivos perversos para la continuidad de una agricultura europea poco competitiva, no solucionando el problema de fondo de la baja productividad del sector. De hecho, tan solo unos años después redactó un polémico informe en el que recomendaba una política de precios menos generosa y un traspaso sustancial de fondos hacia una política estructural que permitiera que los agricultores ganaran competitividad. Durante las negociaciones previas a la implantación de la PAC, Mansholt apenas luchó, sin embargo, por defender esta alternativa a la política clientelar europeizada que estaban modelando los Estados miembros. Una vez inmerso en el paradigma clientelar, Mansholt tampoco parece haber empleado a fondo todo el potencial de asesoría técnica que tenía a su disposición para tomar postura en cuestiones como la elección de los instrumentos de apoyo agrario (Knudsen, 2009A, pp. 146-148). Como los políticos nacionales, también el comisario europeo parecía conceder un gran valor instrumental a alcanzar algún tipo de acuerdo sobre la PAC, y ello le movió a relativizar temporalmente los defectos intrínsecos que tal acuerdo pudiera tener (van Merriënboer, 2009).

La confluencia entre los políticos de los Estados miembros y la CEE necesitaba, finalmente, entrar en sintonía con un tercer vértice que también condicionó el resultado final: las organizaciones agrarias. En todos los países las organizaciones agrarias se habían consolidado como el principal canal de contacto entre el Estado y la sociedad civil rural. De hecho, a lo largo del medio siglo previo a la implantación de la PAC, las organizaciones agrarias no sólo habían ido ganando peso como grupos de presión sobre las decisiones políticas, sino que con frecuencia habían colaborado con el Estado en la implantación y la gestión de las políticas públicas (Lanero, 2018, p. 264). En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, además, factores institucionales, socioeconómicos y políticos se combinaron para producir unas condiciones particularmente potenciadoras del grado de influencia de las organizaciones agrarias.

En el plano institucional, en los dos países clave para la negociación de la PAC original, Alemania y Francia, la representación de los intereses agrarios, en lugar de encontrarse dispersa, se concentró en torno a una gran organización que mantenía fuertes vínculos con el gobierno: la DBV (siglas en alemán de Asociación Alemana de Campesinos) y la FNSEA (en francés, Federación Nacional de Asociaciones de Agricultores). La posterior europeización de la política agraria reforzó aún más los vínculos entre los gobiernos nacionales y las organizaciones agrarias, al enfrentarles al reto de negociar de manera eficaz frente a los otros gobiernos y organizaciones (Milward, 2000, pp. 237-241; Sheingate, 2001, pp. 161-176). Hasta tal punto estaba la comunidad política acostumbrada a apoyarse en las organizaciones agrarias como interlocutoras y co-gestoras que la Comisión Europea instigó la creación de una organización de rango europeo con la que desarrollar relaciones, la COPA o Confederación de Organizaciones Profesionales Agrarias (Patel, 2009B, p. 149). Como ya venían haciendo sus equivalentes nacionales antes de la integración europea, la COPA terminó desempeñando un importante papel co-gestionando la PAC original junto con la Comisión y el Consejo Europeos y difundiendo el discurso legitimador de esta política entre los agricultores europeos (Cunha y Swinbank, 2011, p. 66; Knudsen, 2009A, pp. 263, 312).

La influencia de las organizaciones agrarias también se vio favorecida por el hecho de que, en el plano político, el voto agrario no se encontraba ideológicamente disperso, sino que estaba claramente decantado hacia el centro-derecha. La estrategia electoral de los partidos de centro-derecha, en buena medida exitosa, incluía entre sus claves la fiel movilización de este voto (Sheingate, 2001, pp. 127-180). Además, en el plano socioeconómico, el rápido declive de la población agraria favorecía la cohesión interna del

grupo y expandía de manera no menos rápida la masa de contribuyentes y consumidores entre los cuales podía llegar a diluirse el coste de las políticas de apoyo agrario.

Dados estos factores, para los políticos (tanto de la CEE como de los Estados miembros) era fundamental obtener el apoyo o, cuando menos, el consentimiento de las organizaciones agrarias, lo cual también condicionó el proceso político de la PAC. Para las organizaciones agrarias la cuestión clave era maximizar el apoyo agrario a corto plazo y, en lo posible, garantizar a los agricultores un horizonte de seguridad y crecimiento. Esto básicamente quería decir continuar con la posición que ya habían venido manteniendo en debates previos de política agraria a escala nacional: apostar por el apoyo vía precios, con sus necesarios correlatos de intervenciones complementarias vía cantidades, y repeler cualquier intento por parte de los políticos de canjear este apoyo tangible y de corto plazo por medidas estructurales de más largo plazo que supuestamente solucionarían el problema de fondo pero que con seguridad expulsarían del sector a buena parte de los agricultores en aquel momento en activo (Ackrill, 2000, pp. 200-201; Tracy, 1989, p. 362). Una implicación de esto fue que los políticos nunca percibieron que, para ganarse a las organizaciones agrarias, tuviera la menor importancia establecer un sistema de apoyo que beneficiara especialmente a los agricultores pequeños y de ingresos bajos. Tal cosa habría encajado con la idea de un Estado del bienestar agrario, pero estaba fuera de las agendas de unos y otros. También estaba fuera de cualquiera de las agendas introducir criterios ambientales o territoriales de cara a la concesión de apoyo público.

Este equilibrio entre CEE, Estados miembros y organizaciones agrarias se mantuvo más o menos estable durante un cuarto de siglo. A ello también contribuyó una opinión pública que, en general, compartía los valores de fondo que inspiraban la PAC, pero no percibía la considerable brecha que había entre dichos valores y los instrumentos de política que supuestamente los llevaban a la práctica. Hacia finales de la década de 1980, es decir, concluida ya la prosperidad generalizada de las décadas de posguerra y con no pocas heridas sociales aún sin cerrar tras la crisis industrial de los años setenta, el Eurobarómetro de la Comisión Europa mostraba que la mayor parte de europeos eran partidarios de conceder apoyo al sector agrario pero no a otros sectores en apuros como la siderurgia o la construcción naval (Comisión de las Comunidades Europeas, 1988, p. IV). Desde este punto de partida, una proporción nada despreciable de los ciudadanos europeos carecía de una opinión formada sobre la PAC, pero, entre quienes sí contaban con ella, el apoyo a la PAC era claro (cuadro 5.1).

Cuadro 5.1. Resultados del Eurobarómetro de 1987 sobre la PAC (%)

	<i>Más bien positivo</i>	<i>Más bien negativo</i>	<i>No sabe</i>
<i>El balance de conjunto de la PAC es...</i>	46	18	36
	<i>Correcto</i>	<i>Insuficiente</i>	<i>Excesivo</i>
<i>El presupuesto agrario es...</i>	26	27	25

FUENTE: Comisión de las Comunidades Europeas (1988, pp. V, VII).

Una vez que se concretó la versión inicial de la PAC, esta política se volvió muy dependiente de la inercia, como muestra el escaso éxito de la Comisión a la hora de introducir novedades como la política estructural o las restricciones cuantitativas. Probablemente, Mansholt pensaba que, una vez salvado el escollo de poner en marcha una política agraria común, en el futuro sería capaz de reorientarla en la dirección que siempre había estimado más conveniente. Sin embargo, las organizaciones agrarias reaccionaron de manera encendida ante su visión de una agricultura europea en la que las ganancias de productividad se obtendrían a través de una reducción deliberadamente drástica en el número de agricultores. Además, tras la «crisis de la silla vacía» protagonizada por Francia durante la fase de implantación de la PAC, la gobernanza de la CEE rápidamente evolucionó *de facto* hacia un sistema en el que cualquier decisión importante debía ser consensuada entre todos los Estados miembros o, de lo contrario, sería vetada por cualquier Estado que quedara descontento. Por si fuera poco, algunos Estados desconfiaban del sistema de cofinanciación asociado a las políticas estructurales o, simplemente, se veían en apuros para asegurar los recursos fiscales necesarios para implantarlas adecuadamente. Las ideas de Mansholt, que de todos modos tenían mal encaje dentro de la constelación de valores defensivos y de justicia social en que había quedado enmarcada la política agraria europea (Knudsen, 2009A, pp. 282-287), quedaron entonces reducidas a una modestísima política estructural que, como vimos, nunca llegó ni de lejos a tener el peso presupuestario que Mansholt había propuesto.

Las restricciones cuantitativas, por su parte, fueron implantadas en diferentes versiones a lo largo de la década de 1980, pero las organizaciones agrarias estaban claramente en contra porque entendían (correctamente) que suponía un recorte al apoyo agrario a corto plazo. También estaba en contra la industria alimentaria, cuyo modelo de crecimiento, condicionado por la pérdida de dinamismo de la demanda europea, se apoyaba crecientemente en las exportaciones subvencionadas a mercados extracomunitarios (Koning,

2017, cap. 6). Enfrentada a esta oposición, la Comisión implantó restricciones cuantitativas, pero, salvo excepciones, lo hizo a través de instrumentos blandos que no lograron cumplir más que parcialmente los objetivos de contención presupuestaria perseguidos.

La apreciable estabilidad del equilibrio de intereses alcanzado por Estados miembros, Comisión Europea y organizaciones agrarias, reforzado por el beneplácito difuso concedido por la opinión pública, supuso la consolidación del paradigma original de la PAC hasta la reforma MacSharry de 1992. Se trataba de un paradigma cuya legitimación social se apoyaba en la identificación de una serie de problemas sociales agrarios (en especial, el bajo nivel de vida de los agricultores) pero cuyo diseño en realidad se había visto crucialmente influido por el valor instrumental que los políticos concedían a la PAC, así como por la sesgada interpretación de dichos problemas que los Estados miembros y las organizaciones agrarias pusieron sobre la mesa.

LA DESESTABILIZACIÓN DEL EQUILIBRIO TRADICIONAL

Si la UE, los Estados miembros y las organizaciones agrarias habían encontrado un equilibrio estable en torno a la PAC clásica, ¿cómo han podido entonces llevarse a cabo reformas tan importantes más adelante? En 1992 y 2003, en particular, los comisarios MacSharry y Fischler lideraron reformas sustanciales y polémicas. No sólo eso: instauraron una nueva era en la que el cambio, y no la continuidad, sería la norma en la evolución de la PAC. Hoy día es algo comúnmente aceptado por todos los actores involucrados en el proceso político que cada nuevo periodo presupuestario conoce una reforma (mayor o menor) de la PAC. Es decir, una reforma cada siete años (y ello si, como ocurrió en 2003, no se produce otra más en la revisión intermedia del periodo). En otras palabras, de la estabilidad de la PAC clásica hemos pasado a la reforma continua. ¿Por qué?

La causa básica es que el equilibrio de intereses tradicional comenzó a resquebrajarse a finales de la década de 1980, sin que en su lugar haya surgido un equilibrio alternativo igual de estable. La clave de la desestabilización, a su vez, radicó en el ensanchamiento del «campo político» en que se tomaban las decisiones sobre la PAC. La Comisión, liderada en este punto por políticos «emprendedores» como MacSharry y Fischler, logró incorporar al proceso político nuevos intereses, obligando a los Estados miembros y las organizaciones agrarias a desplegar su influencia dentro de un terreno de juego menos

propicio. Estos nuevos intereses fueron fundamentalmente tres: los intereses comerciales e industriales del conjunto de la economía europea, los intereses de los contribuyentes (mediados por los intereses de los Estados contribuyentes netos) y los intereses de los grupos ecologistas y ruralistas.

Los intereses del conjunto de la economía europea se volvieron decisivos en el momento en que la agricultura fue incorporada a la agenda de negociaciones comerciales internacionales que tenían lugar en el marco del GATT. La PAC clásica había podido ser estable porque, entre aproximadamente 1945 y 1985, las negociaciones para la eliminación de barreras al comercio internacional se habían concentrado en los mercados industriales, lo cual dejaba manos libres a cada país (o, en este caso, a la UE) para aplicar las políticas agrarias que estimara más oportunas. En un primer momento, Estados Unidos, el país que lideró la restauración de una agenda pro-globalización tras 1945, mantenía una visión negativa de la política agraria proteccionista que los seis Estados fundadores estaban preparando. Para cuando la CEE implantó la PAC, sin embargo, la posición de Estados Unidos había cambiado: la PAC sin duda redoblaba las barreras al acceso de los agricultores estadounidenses al mercado europeo, pero serviría para consolidar la CEE. Esto, a su vez, contribuiría a la causa de la liberalización comercial dentro de Europa y favorecería el avance a medio plazo de la agenda pro-globalización en el mundo. Una vez garantizado que las empresas estadounidenses podrían acceder al mercado europeo de maíz y soja (productos clave para el previsible crecimiento de la ganadería europea), Estados Unidos terminó dando luz verde a la PAC. El GATT, por su parte, hizo suyo el análisis estadounidense cuando decidió ver los procesos regionales de integración económica (de los cuales el europeo era con mucho el más relevante) como un instrumento de avance de la liberalización internacional, más que como una fuente de desvíos de comercio potencialmente perjudiciales para terceros países. Al igual que en el caso de la CEE y los Estados miembros, también Estados Unidos y el GATT terminaron dando luz verde a la PAC por motivos más instrumentales que intrínsecos (Coppolaro, 2009; McMichael, 2013, p. 37; González *et al.*, 2016, pp. 73-75).

En 1986, sin embargo, la ronda Uruguay del GATT introdujo por primera vez la agricultura en la agenda pro-liberalización. Durante aproximadamente quince años, esto situó a los responsables europeos de la política agraria bajo una presión desconocida. La OMC, sucesora del GATT, incluso llegó a poner en marcha (con apoyo técnico de la OCDE) una metodología encaminada a identificar aquellas políticas que distorsionaban fuertemente el comercio internacional y, por tanto, tendrían que ser desmanteladas o reformadas en el

corto plazo. El grueso de la PAC clásica, con sus medidas de fuerte intervención en los mercados, se encontraba sin duda incluida dentro de esta llamada «caja ámbar». La implicación para Bruselas estaba clara: ya no valía cualquier PAC.

El cambio de agenda en el GATT/OMC tuvo diferentes causas, entre ellas la reorientación general de las políticas económicas occidentales hacia el mercado como estrategia para intentar recuperar la velocidad de crecimiento perdida tras 1973. La propia evolución durante estos años de la agenda de la OCDE hacia la liberalización global es sintomática en este sentido (Schmelzler, 2016, pp. 54, 68). Pero, en lo que tiene que ver específicamente con el sector agrario, el problema de fondo era que la PAC clásica estaba dañando los intereses comerciales de Estados Unidos más de lo que estos estaban ya dispuestos a consentir. Mientras su proteccionismo impedía a los agricultores estadounidenses acceder al mercado europeo, la UE se había convertido en exportadora neta de los principales productos de los sistemas alimentarios de clima templado: no solo carne o lácteos, sino también los cereales y sus derivados, donde el dominio de Estados Unidos venía siendo hasta aquel momento muy acusado. La expansión exportadora europea estaba robando a Estados Unidos cuota de mercado en, por ejemplo, el cinturón de países importadores de cereal del norte de África. Otros países desarrollados con exportadores potencialmente competitivos, como Australia o Canadá, se unieron a Estados Unidos en su ataque contra la PAC. Estados Unidos terminó concediendo tanta relevancia a las negociaciones agrarias que amenazó creíblemente con hacer colapsar el conjunto de la ronda Uruguay si no se obtenían avances en las mismas (Koning, 2017, cap. 7; Josling, 1997, pp. 360-364; Ackrill, 2000, pp. 95-103).

Esto ofreció a políticos emprendedores como MacSharry o Fischler la ocasión perfecta para reincorporar al proceso de la PAC los intereses comerciales e industriales del conjunto de la economía europea. Estos intereses habían pesado a favor de un acuerdo instrumental, como vimos. Ahora, sin embargo, pesaban a favor de un acuerdo instrumental pro-reforma. En la mayor parte de países, y desde luego en Francia y muy especialmente en Alemania, las pérdidas que podía suponer una reforma de la PAC eran claramente inferiores a los beneficios que los políticos y empresarios vinculados a los sectores no agrarios esperaban obtener de una nueva ronda de liberalización industrial a escala internacional. Esto hizo que nuevas figuras políticas, como el comisario europeo de Comercio o los ministros nacionales de Economía o Asuntos Exteriores, pasaran a tener una influencia inédita en el proceso político de la PAC, erosionando lo que hasta entonces había sido casi un monopolio por

parte de los políticos agrarios y los grupos de interés con que estos estaban íntimamente conectados (Ackrill, 2000, pp. 174-175; Sheingate, 2001, pp. 214-219). En cierta forma, ello nos muestra los límites de la hipótesis del «patrón desarrollista»: llegó un momento en que la pérdida de peso socioeconómico del sector agrario comenzó a actuar en contra, en lugar de a favor, de la capacidad de influencia de la red agro-política.

Comisarios como MacSharry y Fischler movilizaron estos intereses más generales para reformar la PAC y conseguir que se redujera la presión internacional sobre la misma. Las subvenciones de MacSharry, diseñadas bajo la presión de salvar la Ronda Uruguay, podían ser calificadas como «caja azul» (medidas vinculadas a producción o factores productivos pero también a algún tipo de compromiso de abandono de tierras). Algunos años más tarde, las de Fischler, diseñadas en anticipación a la siguiente ronda de negociación en la OMC, podían aspirar a pasar a la «caja verde» (medidas de apoyo desconectadas de la producción y los precios), donde quedarían protegidas de cualquier presión para su eliminación o transformación. Las nuevas subvenciones de MacSharry y Fischler, además, tenían la virtud de poder ser presentadas ante la red agro-política, y en especial ante las organizaciones agrarias, como una compensación por la gradual desactivación del sistema de altos precios de garantía. Puede que, al final del proceso, la red agro-política terminara prefiriendo asegurar un sistema de pagos directos antes que arriesgarse a que su resistencia al cambio derivara en la aplicación sin compensación alguna de precios bajos y restricciones cuantitativas dentro de una PAC no reformada (Ackrill, 2000, pp. 174-175; Cunha y Swinbank, 2011, pp. 100-101, 148; Lovec, 2016, pp. 112, 132, 143).

Es cierto que, en los últimos diez años, esta presión externa se ha hecho algo menor. Condicionadas por importantes resistencias políticas y sociales en el Norte y el Sur globales, las negociaciones agrarias de la ronda Doha de la OMC entraron en punto muerto en los primeros años del nuevo milenio (Pritchard, 2009). Acontecimientos más recientes, como la subida al poder de Donald Trump (el primer presidente estadounidense que no comparte la agenda pro-globalización de las instituciones de Bretton Woods), alejan aún más la posibilidad de un rápido rearme de la presión externa sobre las políticas agrarias nacionales. Pero, precisamente, esto nos permite apreciar que las dos reformas más profundas de la PAC (la de MacSharry en 1992 y la de Fischler en 2003) tuvieron lugar justo durante ese interludio en el que tal presión era muy intensa.

Junto a esta presión externa, la desestabilización de la PAC clásica y la apertura de una fase de reforma continua también estuvieron relacionadas con la incorporación al proceso político de los intereses de los contribuyentes, mediados a través de los intereses de los Estados contribuyentes netos al presupuesto de la UE. A partir de la década de 1980, tanto la Comisión como los Estados contribuyentes comenzaron a mostrarse inquietos por lo que parecía un crecimiento descontrolado del gasto PAC. Esto era en parte el resultado de la herencia de la década anterior, cuando la política de precios fue generosa y no existían restricciones cuantitativas, pero durante los años ochenta una política de precios más austera y la introducción de restricciones cuantitativas blandas tampoco habían podido cortar el crecimiento del gasto PAC en términos absolutos (Tracy, 1989, cap. 14). Además, la incorporación de los países mediterráneos y, más tarde, de los de Europa central y oriental añadió gravedad a las perspectivas presupuestarias de la PAC: los nuevos miembros solo podían ser receptores netos que, especialmente en los casos de España y Polonia, incorporaban sectores agrarios de tamaños considerables (Swinnen, 2008; Ackrill, 2000, pp. 77-92).

Estas presiones presupuestarias sobre la PAC se desataban, por otro lado, en un momento en el que el contenido instrumental de la PAC, tan apreciado por una generación anterior de políticos, comenzaba a devaluarse (Ludlow, 2009). La construcción europea era un proyecto político consolidado en el que comenzaban a desarrollarse políticas nuevas que entraban en competencia presupuestaria con una ya no tan irremplazable PAC. La más importante de ellas era la política de cohesión regional que, a través de diferentes medidas, buscaba impulsar el desarrollo económico y social en las zonas más atrasadas de la UE. Se trataba sin duda de una política con mayor visibilidad social que la PAC. ¿Por qué, comenzó a plantear la Comisión, destinar una parte tan grande del presupuesto comunitario a la PAC?

Es probable que el discurso sobre la inviabilidad presupuestaria de la PAC, tal y como ha aparecido recurrentemente en el debate europeo desde los años ochenta, haya tenido mucho de exageración. Desde luego, en retrospectiva los propios participantes involucrados en el proceso político reconocen que la presión internacional en el marco del GATT y la OMC fue más determinante a la hora de propiciar las reformas (Cunha y Swinbank, 2011, pp. 160-161). El mismo MacSharry llegó en su momento a afirmar que «la cuestión de cuánto se gasta es menos importante que cómo se gasta» (cfr. Cunha y Swinbank, 2011, p. 88), una afirmación difícilmente imaginable en un dirigente que realmente estuviera enfrentándose a una crisis presupuestaria dramática. La PAC comenzó a presionar fuertemente sobre el presupues-

to no solo debido a sus propios problemas, sino también debido a que este presupuesto era minúsculo: no fue hasta 1988, por ejemplo, que los Estados miembros lograron ponerse de acuerdo para activar un mecanismo de financiación basado en el PIB de cada país. Y no es en modo alguno obvio que la PAC clásica estuviera condenada a generar una escalada de gasto: en último término, lo hizo porque la Comisión no fue (salvo excepciones) capaz de vencer la oposición de las organizaciones agrarias y la industria alimentaria (vehiculada en parte a través de los propios Estados miembros) a las restricciones cuantitativas duras. En otras palabras, no es en modo alguno obvio que las presiones presupuestarias requirieran reformas como las que terminaron impulsando MacSharry o Fischler. De hecho, la reforma MacSharry implicó el paso a un sistema de subvenciones directas que treinta años atrás, en las discusiones sobre la PAC original, se había considerado presupuestariamente inviable (Knudsen, 2009A, pp. 146-148; Malassis, 1997, p. 196; Milward, 2000, pp. 254-255; Tracy, 1989, cap. 12).

Sea como fuere, lo que está claro es que ya fuera a través de restricciones duras (dificilmente defendibles a nivel internacional), ya fuera (como finalmente ocurrió) a través de subvenciones directas crecientemente desvinculadas de la producción, la Comisión y los Estados contribuyentes netos necesitaban una PAC cuyas demandas presupuestarias fueran predecibles y no dependieran, como en el pasado, de las decisiones tomadas por los agricultores en respuesta a la propia política agraria. Este es el ángulo desde el cual es posible ver las tensiones presupuestarias generadas por la PAC clásica como un factor motivante, más que determinante, de las reformas (Ackrill, 2000, p. 106; Cunha y Swinbank, 2011, pp. 86-92).

Finalmente, una tercera fuerza que contribuyó a desestabilizar los equilibrios tradicionales en torno a la PAC fue la incorporación al proceso político de nuevos grupos de interés diferentes de los agrarios. Estos nuevos grupos fueron básicamente dos: por un lado, grupos ecologistas que, en la nueva constelación social abierta en 1968/73, reclamaban una política agraria que dejara de incentivar el productivismo y favoreciera la transición hacia una agricultura sostenible; por el otro, grupos «ruralistas» que, al calor de los grupos de acción local formados por la iniciativa LEADER en la década de 1990, reclamaban una reorientación de la PAC hacia el desarrollo rural. Además, durante esa misma década ganaron peso específico las renovadas ideas agrarias de la izquierda europea, que incluían desde propuestas socialdemócratas de un apoyo más focalizado a la pequeña explotación hasta propuestas verdes de un apoyo más condicionado a la sostenibilidad medioambiental (Koning, 2017, cap. 7).

La emergencia de nuevos grupos de interés y nuevas sensibilidades políticas permitió a los Estados miembros y (sobre todo) a la Comisión afrontar sus negociaciones con las organizaciones agrarias desde una posición más autónoma de lo que había sido habitual hasta entonces. Esto hizo posible la introducción en la PAC de criterios sociales, ambientales y territoriales que de otro modo habrían chocado de manera demasiado frontal con la demanda de las organizaciones agrarias de recibir un apoyo agrario no focalizado e incondicional. En realidad, los políticos emprendedores en busca de reformas movilizaron deliberadamente las nuevas sensibilidades con objeto de desplazar el debate a un «campo político» menos favorable para las organizaciones agrarias (Swinnen, 2008). Fischler, por ejemplo, contribuyó decisivamente a fortalecer y cohesionar a unos difusos grupos de interés ruralistas que, de otro modo, nunca habrían llegado a tener una influencia apreciable en el proceso.

Las organizaciones agrarias se vieron así en una posición más débil que en el pasado (Ackrill, 2000, pp. 175-176). En el caso de la COPA, lo que tradicionalmente había sido una relación casi cotidiana con el personal de la Comisión para diversas tareas de co-gestión fue convirtiéndose en un contacto fluido pero más espaciado en el tiempo y de contenido básicamente consultivo (Cunha y Swinbank, 2011, p. 66; Lovec, 2016, pp. 29, 98). Con el apoyo agrario amenazado por recortes presupuestarios y con los políticos agrarios nacionales cada vez más arrinconados dentro de sus respectivos gobiernos, las organizaciones agrarias terminaron aceptando la propuesta discursiva que les abría la Comisión alrededor del cambio de milenio: justificar el mantenimiento del apoyo agrario hablando de la multifuncionalidad del «modelo europeo de agricultura» y de las funciones ambientales y territoriales que los agricultores podían pasar a desempeñar en una sociedad muy diferente ya de la de la segunda posguerra mundial. Atrás quedaba el postrero intento de aferrarse al paradigma clásico de la PAC, con la FNSEA francesa (por ejemplo) proclamando que «No queremos ayudas sociales, queremos ganar nuestro dinero en el mercado» (cfr. Lovec, 2016, p. 101). Llegaba el momento de aliarse temporalmente con los ecologistas y los ruralistas en una especie de frente pro-PAC que, con objeto de salvaguardar el presupuesto agrario de los ataques encabezados por políticos e intereses no agrarios o no europeos, estuviera de acuerdo en sustituir el apoyo incondicional por unas subvenciones focalizadas (Swinnen, 2008).

Nada de esto equivalía a la conformación de un nuevo equilibrio estable, al estilo del de la PAC clásica. Incluso una vez que las presiones externas sobre la PAC han amainado, los debates presupuestarios dentro de la UE han continuado tensando la cuerda, convirtiendo la transacción «presupuesto a cambio de reformas» en un campo de juego permanente para todos los

participantes en la definición de cada ciclo presupuestario de siete años. El paso a un sistema de subvenciones directas no tenía por qué significar (como MacSharry argumentó en repetidas ocasiones) una reducción del apoyo a los agricultores, pero sin duda sí aumentaba la «exposición presupuestaria» (Sheingate, 2001, pp. 208-209) del mismo; es decir, volvía el apoyo mucho más transparente y, por lo tanto, mucho más atacable a medio plazo en nombre de los intereses de los contribuyentes. Tampoco es estable, por otro lado, la coalición entre las organizaciones agrarias y los otros grupos de interés (en especial los ecologistas), como muestra el derrumbe de la misma en las negociaciones que alumbraron la PAC de 2014-2020 (Swinnen, 2015). Con todo, esta sucesión de equilibrios inestables fue suficiente para corregir las disfunciones más evidentes de la PAC clásica. Mucho más, desde luego, de lo que logra Victor Frankenstein en la novela de Mary Shelley.

¿POR QUÉ NO HAN SIDO MÁS PROFUNDAS LAS REFORMAS?

Lo anterior no debe llevarnos a idealizar la capacidad de la UE para re-disenar la PAC. En realidad, y como vimos en el capítulo 4, el balance de la PAC en términos de capitalismo coordinado sigue siendo pobre tras las reformas que comenzaron en 1992. Pese a la introducción de algunos coeficientes correctores, la mayor parte del gasto PAC continúa siendo absorbido por un reducido número de grandes agricultores, y no por los agricultores más necesitados; es decir, continúa sin haber una modulación social apreciable de las ayudas. Pese a la introducción de criterios ambientales para la concesión de subvenciones, el gasto PAC continúa canalizándose sobre todo hacia agricultores convencionales, y no hacia agricultores orgánicos. Y, pese a la creación de un «segundo pilar» para fomentar el desarrollo rural, el primer pilar sigue siendo dominante y los agricultores (en lugar del conjunto de la sociedad rural) son los principales beneficiarios incluso de ese segundo pilar. Cada uno de estos resultados es consecuencia de que, pese a que las reformas han incorporado criterios sociales, ambientales y territoriales, lo han hecho en escasa medida. En consecuencia, la PAC continúa sin ser un Estado del bienestar agrario, una política verde o un pilar del desarrollo rural.

¿Por qué no han sido más profundas las reformas del último cuarto de siglo? La respuesta corta es que, por diferentes motivos, la Comisión no ha sido capaz de encontrar suficiente apoyo por parte de las organizaciones agrarias y, sobre todo, de los Estados miembros. La Comisión, movida por un deseo de

mejorar la imagen pública de la PAC y compuesta por políticos condicionados solo débilmente por consideraciones partidistas o nacionales, ha tomado la iniciativa en los tres ámbitos. Incluso ha ganado batallas en cada uno de ellos: crear el «segundo pilar» en 1999, conseguir en 2003 que la modulación social de las ayudas pasara a ser obligatoria para todos los Estados miembros, o introducir en 2014 el «pago verde» como uno de los dos regímenes de pago principales en el primer pilar de la PAC. Sin embargo, en cada uno de los tres ámbitos ha tenido que aceptar sustanciales recortes y modificaciones de sus propuestas iniciales, ante las resistencias, inercias y (no infrecuentemente) oposiciones frontales por parte de los otros participantes en el proceso político.

La oposición más frontal a los cambios ha sido la de las organizaciones agrarias. Es cierto que los grupos de interés agrarios han abrazado el discurso de la multifuncionalidad, dejando atrás sus tradicionales reticencias a que los agricultores fueran presentados ante la sociedad como guardianes del campo en lugar de como productores de alimentos. En la práctica, sin embargo, las organizaciones agrarias presionan para conseguir que el resultado de la introducción de criterios sociales, ambientales o territoriales se diferencie lo menos posible de su ideal de un apoyo generalizado. Desde su punto de vista, la focalización del apoyo en torno a estos nuevos criterios supone un endurecimiento de los criterios de acceso al apoyo y, por ese mismo motivo, abre la puerta a que dicho apoyo, caracterizado por un elevado grado de exposición presupuestaria, termine disminuyendo. Las propuestas de modulación social de la Comisión han ido siempre en la línea de penalizar a los agricultores grandes, no de primar a los pequeños. El actual pago verde está diseñado más como un castigo a los agricultores que no desarrollan prácticas ambientalmente positivas que como un premio a los que sí las desarrollan. Y, si el segundo pilar pasa a destinarse íntegramente a apoyar la diversificación económica y la calidad de vida de las zonas rurales, esto solo podría hacerse a costa de fondos que previamente iban al bolsillo de los agricultores. Sea cual sea el método elegido para focalizar las subvenciones, cualquier focalización sustancial no puede sino generar un grupo numeroso de agricultores directamente perjudicados por la reforma. Y este es precisamente el escenario que intentan evitar las organizaciones agrarias, por motivos de cohesión interna que recuerdan a los que las llevaron a privilegiar el apoyo vía precios frente al apoyo vía inversiones estructurales en la era de la PAC clásica. La estrategia de la COPA, que viene combinando una adhesión retórica a la noción del modelo europeo de agricultura con un patente desinterés práctico por la modulación social de las ayudas o el desarrollo rural (Cunha y Swinbank, 2011, p. 123), es ilustrativa.

Las organizaciones agrarias han mostrado visión para interpretar cuáles son las cesiones instrumentales que pueden garantizar el mantenimiento del apoyo agrario y cuáles no. Un buen ejemplo nos la da su posición ante el proyectado «reverdecimiento» de la PAC liderado por el comisario Ciolos de cara al periodo 2014-2020. Durante las negociaciones previas a 2014, las organizaciones agrarias solo mostraron cierto apoyo a los criterios ambientales mientras estaba en el aire la financiación de la PAC dentro del conjunto del presupuesto comunitario. En cuanto este debate presupuestario se resolvió en un sentido no muy desfavorable, rompieron lo que hasta entonces venía siendo una coalición con grupos ecologistas para «reverdecer» la PAC (Swinnen, 2015).

La capacidad de resistencia de las organizaciones agrarias se ve además amplificada por la creciente descentralización del proceso de toma de decisiones. El Parlamento Europeo ha pasado a tener capacidad de co-decisión sobre la PAC: sus informes y valoraciones ya no son simplemente consultivos, sino que forman parte integral del proceso de re-diseño de la PAC. Pero esto, que en principio asociaríamos con una saludable tendencia democratizadora (siendo como es el Parlamento la única institución europea cuyos miembros son elegidos directamente por los ciudadanos), ha fortalecido la capacidad de influencia de las organizaciones agrarias por dos vías (Swinnen, 2015; Lovec, 2016, pp. 30-33; Cunha y Swinbank, 2011, p. 96). Por un lado, ha alargado el tiempo necesario para el desarrollo del proceso de reforma de la PAC, lo cual ha dado a las organizaciones mayor margen para armar alianzas y respuestas ante propuestas desfavorables de la Comisión. Esto contrasta con la mayor radicalidad de aquellas reformas que, como las de MacSharry en 1992 y Fischler en 2003, se han desarrollado (tras una concienzuda preparación en secreto) en plazos inesperadamente cortos para todos los implicados (Ackrill, 2000, p. 179; Swinnen, 2008, pp. 137-138). Por otro lado, además, la incorporación del Parlamento a la toma de decisiones se ha saldado con una mayor facilidad para las organizaciones agrarias a la hora de acceder a actores clave de la red política, en este caso eurodiputados con responsabilidades agrarias y que en muchos casos ya tenían un historial previo de negociación con las organizaciones a escala nacional. A esto debemos unir la influencia de la ya comentada «re-nacionalización» de la PAC, que aumenta el poder decisorio en manos de autoridades nacionales y regionales más fácilmente accesibles que las comunitarias.

Con todo, es necesario ver a estas autoridades nacionales y regionales como actores políticos con motivaciones más complejas que simplemente acceder a las demandas de unas organizaciones agrarias que, en el fondo, no tienen ya

una capacidad de influencia comparable a la de la era de la PAC clásica. ¿Por qué, entonces, se han mostrado los Estados mucho menos partidarios que la Comisión de introducir criterios sociales, ambientales y territoriales en la PAC? ¿Por qué han tendido a bloquear numerosas propuestas de la Comisión o a forzar la aprobación de versiones blandas de las mismas? Aunque las resistencias de las organizaciones agrarias son las más enérgicas, las de los Estados miembros son probablemente las más relevantes.

Una causa fundamental de la resistencia al cambio por parte de los Estados es que estos han tendido a percibir la PAC, y más ampliamente la propia UE, como una «gigantesca maquinaria de redistribución» (Patel, 2009B, p. 160), lo cual genera un «sesgo hacia el estatus quo» (Sheingate, 2001, pp. 219-222). Los Estados se han mostrado tremadamente sensibles a modificaciones en los equilibrios políticos y económicos que los mantienen unidos dentro de la UE. En el caso concreto de la PAC, si las organizaciones agrarias son reacias a la focalización porque tiende a generar un grupo fácilmente identificable de perdedores directos, los Estados pueden volverse aún más reacios si perciben que dichos perdedores se encontrarían más que proporcionalmente concentrados en su territorio y, por tanto, el país vería reducida su asignación de fondos PAC. Estos escenarios son rápidamente percibidos por los ministros de los Estados como el obstáculo a salvar con objeto de contentar no solo a las organizaciones agrarias, sino (de manera fundamental) a una opinión pública que ha terminado convergiendo con los propios políticos en la visión de la PAC como una máquina de redistribución en cuya negociación lo fundamental es atraer la mayor cantidad posible de fondos (Compés, 2006B, 2010). En consecuencia, las reformas solo pueden abrirse paso dentro de los parámetros fijados por estos equilibrios intergubernamentales, que se han mantenido notablemente estables a lo largo del tiempo (cuadro 5.2; véase también Kay, 2006, pp. 90-103). ¿Qué más da, si por el camino, se consigue o no algo tan etéreo, subjetivo y lejano como... mejorar la PAC?

Cuadro 5.2. Porcentaje del gasto PAC absorbido por los mayores Estados

	<i>Alemania</i>	<i>España</i>	<i>Francia</i>	<i>Italia</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Polonia</i>
1989/91	15	9	20	17	7	—
1999/2001	15	15	22	13	10	—
2008	13	14	21	12	8	3
2017	11	13	18	10	7	8

FUENTES: Vega (2005, p. 106), Comisión Europea (2009B, 2018C).

¿Por qué, por ejemplo, ha resultado tan difícil para la Comisión convencer a los Estados miembros de aplicar modulaciones que permitieran beneficiar más que proporcionalmente a los agricultores pequeños? Entre otros motivos, porque se enfrentaba a la oposición frontal de países como Alemania y el Reino Unido, caracterizados por una mayor proporción de explotaciones grandes y que, por tanto, entendían que la modulación implicaría una reducción de su «sobre nacional» (Cunha y Swinbank, 2011, pp. 120, 133). En países como España, la explotación de la maquinaria redistributiva se ha ramificado además a nivel regional: al existir regiones con estructuras agrarias muy diferentes entre sí, introducir medidas que focalizaran el apoyo en los agricultores pequeños habría desequilibrado el reparto territorial de los fondos PAC, perjudicando a regiones de tradición latifundista como (por ejemplo) Andalucía (Compés, 2006A, p. 49). Es discutible que, como propone Knudsen (2009A, pp. 296-297), estas resistencias a la modulación reflejen la persistencia de las ideas universalistas sobre bienestar social que triunfaron en la década de 1960. Más bien parece que la idea socialdemócrata de modular las subvenciones ha tendido a diluirse una y otra vez en el juego de los equilibrios territoriales.

El sesgo hacia el estatus quo es potenciado, además, por el sistema de gobernanza de la UE. El sistema clásico, basado en una toma de decisiones por consenso con objeto de evitar posibles vetos de países individuales, sesgaba el ritmo y el contenido de las reformas hacia los intereses de aquel Estado que en cada momento se posicionara como más opuesto a la propuesta de reforma planteada por la Comisión (Ackrill, 2000, p. 180). Con el paso a un sistema de mayorías cualificadas, este sesgo se ha moderado (Swinnen, 2008), pero los intereses de los hipotéticos perdedores de una reforma continúan estando fuertemente sobrerepresentados en relación a los de los hipotéticos ganadores. Si un Estado de tanto peso específico como Francia se encuentra con frecuencia entre los hipotéticos perdedores (lo cual suele ser el caso, aunque solo sea por su condición de primer receptor de fondos PAC), es especialmente difícil para la Comisión conseguir que sus propuestas sean aceptadas sin cambios sustanciales. La tensa relación entre Francia y la Comisión durante la pequeña reforma de 1999, que Francia en no poca medida logró vaciar de contenido, y la gran reforma de 2003, a lo largo de cuya negociación Francia extrajo concesiones significativas, ofrece una buena ilustración (Fischler, 2011, p. vi).

Como ya ocurriera durante la época de la PAC clásica, este desenlace político es en buena medida respaldado por una opinión pública que mayoritariamente no percibe la brecha entre el discurso y la realidad. La realidad de

las reformas que comenzaron en 1992 puede no haber estado a la altura del discurso de las instituciones europeas sobre un modelo de agricultura imbuido de valores como la justicia social, la sostenibilidad medioambiental o la cohesión territorial, pero en cualquiera de los tres ámbitos la ciudadanía opina que, en términos generales, la PAC está cumpliendo su papel de manera satisfactoria (cuadro 5.3). Evidentemente, esto no pone gran presión sobre la Comisión o los Estados miembros para que estos cuestionen las limitaciones del paradigma de PAC del último cuarto de siglo y avancen hacia una política que apoye de manera decidida a los agricultores pequeños, a los agricultores orgánicos y a los emprendedores rurales.

Cuadro 5.3. Resultados del Eurobarómetro de 2017 sobre el grado en que la PAC cumple los siguientes objetivos (%)

	<i>De acuerdo</i>	<i>En desacuerdo</i>	<i>No sabe</i>
Asegurar un nivel de vida justo a los agricultores	56	30	14
Proteger el medio ambiente y hacer frente al cambio climático	57	30	13
Crear crecimiento y empleo en las áreas rurales	52	33	15

FUENTE: Comisión Europea (2018A, p. 11).

CONCLUSIÓN

Ayer y hoy, las encuestas de opinión nos muestran a unos ciudadanos europeos razonablemente conformes con que la UE apoye a los agricultores, conserve el medio ambiente y promueva el desarrollo rural. Ayer y hoy, los políticos también han estado razonablemente inclinados a hacer algo al respecto. Y, sin embargo, ¿por qué ha sido tan pobre el resultado final? ¿Por qué no ha conseguido la PAC ilustrar las supuestas virtudes del capitalismo coordinado? Básicamente, porque desde muy pronto su proceso político, basado en la interacción entre UE, Estados miembros y organizaciones agrarias, se desvió de la trayectoria que podría haber conducido a buen puerto. Esto condicionó también el posterior rumbo de las reformas recientes, en las cuales es evidente la huella dejada por el pasado a través de los intereses sectoriales y nacionales creados por cada versión previa de la PAC. Esta dependencia de la trayectoria ha impedido que la PAC haya estado a la altura de lo que los partidarios del capitalismo coordinado esperarían.

Con todo, esta historia de dependencia de la trayectoria difiere esencialmente del relato basado en la primera generación de modelos de elección racional, de acuerdo con el cual unas poderosas organizaciones agrarias capturan las instituciones y logran que estas apliquen una política clientelar en contra de los intereses (más difusos) de una masa de ciudadanos no agrarios. La explicación aquí dada a la PAC es diferente en dos sentidos. En primer lugar, presta más atención al contexto supranacional e intergubernamental de la toma de decisiones. Comprensiblemente, la primera generación de modelos de elección racional tomaba al Estado como marco de referencia, pero, precisamente por ello, sus aportaciones no pueden ser transferidas de manera automática al contexto de la integración europea. La PAC original fue en buena medida una europeización de las políticas de intervención de mercados que los Estados miembros venían poniendo en práctica desde tiempo atrás, así como de los valores que oficialmente las informaban. Por ello, y más allá de la presión de las organizaciones agrarias, los equilibrios entre Estados miembros y entre estos y la Comisión pesaron decisivamente en el resultado final. También en la gestación de un nuevo paradigma de PAC a partir de 1992 han sido cruciales esos equilibrios políticos. De hecho, a lo largo del último cuarto de siglo la influencia de las organizaciones agrarias ha disminuido claramente y, sin embargo, las tensiones intergubernamentales y las características del modo de gobernanza vigente en la UE han hecho mucho por diluir el contenido de las reformas.

La historia aquí contada también es diferente en un segundo sentido: abre más margen para la aparición de fuerzas disruptivas que, sin eliminar por completo las inercias dependientes de la trayectoria, alcanzan a mediatizarlas y, en algunos momentos, subordinarlas para provocar un auténtico cambio de paradigma en la política agraria. Frente a la imagen de una política clientelar que irremediablemente se perpetúa en el tiempo, en la medida en que consolida unos intereses creados y reduce los incentivos de los políticos para atacarlos, el institucionalismo histórico subraya el modo en que políticos emprendedores pueden intentar movilizar intereses no agrarios para reformar las políticas agrarias. Eso es básicamente lo que ocurrió con la PAC en 1992 y en 2003, cuando los comisarios MacSharry y Fischler (respectivamente) movilizaron los intereses de terceros países (Estados Unidos en particular), el sector industrial, los contribuyentes y las organizaciones ecologistas para desestabilizar el equilibrio tradicional de la PAC.

El problema, desde el punto de vista de la línea argumental de este libro, es que el terremoto causado por estas fuerzas disruptivas, con efectos muy significativos sobre los instrumentos de la política agraria, no ha llegado a desencadenar una reorientación sustancial de dichos instrumentos hacia la justicia social, la sostenibilidad ambiental o el desarrollo rural.

EPÍLOGO

¿UNA HISTORIA QUE CONTINUARÁ?

«*Una historia que continuará*» es el subtítulo del pequeño libro que la Comisión Europea (2012) publicó con objeto de conmemorar el cincuenta aniversario de la PAC. Pero, ¿realmente debe continuar esta historia? Y, en ese caso, ¿en qué términos? Este capítulo concluye el libro enlazando pasado, presente y futuro. Comenzaremos con una síntesis histórica de la PAC en la que integraremos las distintas piezas analizadas en capítulos previos en una narración cronológica. A continuación exploraremos dónde nos sitúa esta historia de la PAC en términos del debate sobre el capitalismo coordinado y el modelo económico y social europeo. Finalmente, se proyecta hacia el futuro esta flecha del tiempo de la PAC para prescribir algunas recomendaciones.

MIRANDO HACIA ATRÁS

En su primera fase, entre su nacimiento en 1962 y la reforma MacSharry de 1992, la PAC fue una oportunidad perdida para alumbrar un modelo solvente de capitalismo agrario coordinado. Aunque el sistema de intervención de los mercados dispuesto por la CEE contribuyó a sostener las rentas de innumerables agricultores familiares, sirvió sobre todo para transferir recursos públicos hacia grandes explotaciones y grupos empresariales. Además, esta PAC clásica fue a todas luces negativa para el medio ambiente, al crear incentivos para que los agricultores adoptaran estrategias productivistas y no sostenibles. Tampoco hizo la PAC clásica gran cosa por fortalecer la cohesión territorial europea, en especial por detener la despoblación rural.

Los impactos generados a cambio de estos más que dudosos beneficios no fueron despreciables: la PAC clásica generó una escalada de gasto a duras penas contenible por el exiguo presupuesto comunitario, extrajo recursos a manos de los consumidores a través de la fijación de unos precios agrarios artificialmente altos y deterioró los intereses comerciales de terceros países. Con todo, el problema fundamental de la PAC clásica no fue este. Al fin y al

cabo, los contribuyentes nunca llegaron a pagar demasiado por la PAC, el impuesto encubierto sobre la alimentación no impidió la culminación de la transición nutricional y la formación de una sociedad de consumo de masas, y los sistemas alimentarios de la mayor parte del Sur arrastraban problemas endógenos más graves que los causados por la PAC. El problema fundamental es que la principal política de la naciente CEE no logró ni remotamente contribuir a una sociedad mejor del modo en que por entonces estaban haciendo las políticas de los Estados del bienestar europeos en materia de educación, sanidad o protección social.

La causa de estos mediocres resultados fue que, aunque la PAC estaba supuestamente orientada a la corrección de problemas sociales como el bajo nivel de ingreso agrario, en realidad su proceso político se desvió temprana y persistentemente del camino que podía conducir al objetivo. Los políticos y grupos de interés involucrados lograron encontrar una zona de consenso sobre la cual «europeizar» las políticas de apoyo agrario que ya venían poniéndose en práctica antes de la entrada en vigor de la PAC, ofreciendo así una base material para el avance del proyecto de integración económica y política de Europa. Pero esta zona de consenso, básicamente una política de intervención de los mercados basada en precios altos e instrumentos para absorber (más que para impedir) la sobreproducción agraria, resultó ser poco adecuada para que en ella brotara algo parecido a un Estado del bienestar agrario supranacional.

La PAC clásica se mantuvo bastante estable durante un cuarto de siglo, pero hacia finales de la década de 1980 comenzó a ser desestabilizada por la incorporación a su proceso político de intereses con los que entraba en contradicción: los intereses agroexportadores de Estados Unidos, los intereses de los sectores no agroalimentarios de la economía europea, los intereses de los contribuyentes europeos y las nuevas sensibilidades sociales en torno a temas como la sostenibilidad ambiental y el desarrollo del medio rural.

Se abrió entonces una era de reformas periódicas, encaminadas a alcanzar nuevos equilibrios, más inestables que el tradicional, entre estos diferentes intereses en conflicto. Hubo reformas profundas en 1992 y 2003, pero también reformas de cierto calado en 1999, 2007 y 2013. En la actualidad, dentro de la nueva programación económica de la UE de cara al periodo posterior a 2020, ya está en marcha un nuevo proceso de reforma. Que la PAC va a ser re-diseñada en mayor o menor medida en cada nuevo ciclo presupuestario de siete años es algo plenamente asumido ya por todos los políticos participantes en el proceso, así como por los propios agricultores y sus organizaciones. El

hilo conductor de estas reformas ha sido por el momento la sustitución del instrumento tradicional de apoyo agrario utilizado por la UE, la intervención de los mercados, por otro instrumento: las subvenciones directas a los agricultores. Estas subvenciones, a su vez, han ido evolucionando a lo largo del último cuarto de siglo, tendiendo a desvincularse de la mayor o menor producción que obtengan los agricultores y vinculándose en su lugar a objetivos sociales, territoriales y, sobre todo, medioambientales.

Estas reformas han bastado para poner bajo control la mayor parte de impactos negativos que venía generando la PAC. El coste presupuestario de la PAC se ha estabilizado, y ello a pesar de la incorporación al sistema de la gran población de agricultores de los nuevos Estados miembros de Europa central y oriental; el coste per cápita, de hecho, ha pasado a caer con fuerza. Los precios agrarios europeos se han acercado sustancialmente a los del mercado mundial, liquidando casi por completo la imposición encubierta al consumo alimentario. Los intereses de terceros países son más respetados y, por ejemplo, la UE ha abandonado prácticas duras de competencia desleal como las subvenciones a la exportación. Cualquier atisbo de la PAC como monstruo fuera de control ha sido cortado.

El problema es que, pese a ello, las reformas no han conseguido mejorar sustancialmente el balance de la PAC en términos de capitalismo coordinado. El sistema de subvenciones directas mantuvo la mayor parte del apoyo público concentrado en manos de una reducida capa de grandes patrimonios agrarios, haciendo cualquier evocación de un Estado del bienestar agrario tan poco creíble como en el pasado. La focalización ambiental de las subvenciones pulió algunos de los peores excesos de la agricultura europea, pero básicamente sirvió para ofrecer legitimidad nueva a un apoyo que, por lo demás, continuó fluyendo hacia más o menos los mismos agricultores para llevar a cabo más o menos las mismas prácticas. La apelación al desarrollo rural, finalmente, también fue fallida: aunque se pusieron en marcha iniciativas genuinas para promover la diversificación económica local, los fondos destinados a desarrollo rural fueron en realidad escasos y terminaron desviándose hacia los agricultores, volviéndose por tanto poco productivos de cara a la lucha contra la despoblación y por el desarrollo local.

Los criterios sociales, ambientales y territoriales introducidos por las reformas del último cuarto de siglo han sido, por lo tanto, más retóricos que reales. Esto en parte se debe a la incapacidad de la Comisión para impedir que las organizaciones agrarias y los Estados miembros rebajen las propuestas iniciales con que aquella abre cada ronda de negociaciones. Las organizaciones

agrarias han abrazado por pragmatismo el nuevo discurso sobre las funciones post-productivas de los agricultores, pero, una vez que este discurso sirve para asegurar un determinado volumen de recursos presupuestarios para la PAC, su objetivo pasa a ser que el apoyo agrario sea lo más incondicional y generalizado posible. Los Estados miembros, por su parte, se han preocupado mucho más por la PAC como maquinaria redistribuidora que como política común orientada a objetivos sociales, ambientales y territoriales. Esto, combinado con un sistema de gobernanza en el que los intereses de los países potencialmente perdedores de una reforma están sobre-representados, ha limitado sustancialmente el terreno en que podían desarrollarse las reformas.

LA PAC Y EL MODELO EUROPEO

El análisis histórico efectuado en este libro cuestiona abiertamente el discurso que la Comisión viene defendiendo acerca de la PAC a lo largo de más de medio siglo, y que en buena medida es aceptado por la opinión pública europea. Este discurso nos anima a ver la PAC como ilustración de las virtudes del capitalismo coordinado al estilo europeo, es decir, un tipo de capitalismo en el que el Estado interviene sustancialmente con objeto de incorporar valores sociales, ambientales y territoriales. La PAC, sin embargo, nunca ha podido estar siquiera cerca de ese ideal. Pese a la tradicional insistencia de la Comisión en posicionar esta política en clave de justicia social y en el contexto del Estado del bienestar europeo, la PAC jamás ha estado focalizada en los agricultores más necesitados y su apoyo siempre ha sido capturado sobre todo por una élite patrimonial y empresarial. Tampoco la retórica (históricamente más reciente) de un giro medioambiental y territorial en la PAC se corresponde con la realidad de una política que ha hecho poco por fomentar la agricultura orgánica o el desarrollo económico de las comunidades rurales. De hecho, mirándolo fríamente ni siquiera está claro que Europa tenga una política agraria tan distintiva como reclama la Comisión. Con respecto al país que frecuentemente se invoca como espejo invertido de la identidad socioeconómica europea, los Estados Unidos, desde luego no la tiene. En los términos del chiste final de *Annie Hall*, citado al comienzo de este libro, la Comisión dice que es una gallina y los ciudadanos aprecian los huevos que esta supuestamente les da.

Nuestro análisis también se ha desmarcado del discurso liberal sobre la PAC. De acuerdo con este, la PAC ha sido siempre un grave error, solo explicable por la capacidad de las organizaciones agrarias para lograr que las institu-

ciones apliquen políticas agrarias que en el fondo perjudican a la mayor parte de ciudadanos. El capitalismo liberal es superior al capitalismo coordinado porque garantiza mayores niveles de eficiencia y, por tanto, mayores niveles de bienestar para el conjunto de la sociedad. La intervención de mercados de la época clásica de la PAC, en particular, fue un despropósito que costó caro a los consumidores europeos, a los contribuyentes europeos y a los agricultores del resto del mundo. Y, si algo bueno puede decirse de las reformas posteriores a 1992, es que han sido reformas de signo liberal que han mitigado estos costes. Sin embargo, y frente a estos argumentos, los costes de la PAC nunca han sido realmente tan desmedidos. La alimentación de los europeos no se vio afectada de manera sustancial por los sobreprecios causados por el proteccionismo comercial de la PAC. La PAC ha representado siempre una fracción muy pequeña del gasto público ejecutado en Europa y la UE ha sido capaz de contener su coste presupuestario pese a la incorporación de un número sustancial de nuevos agricultores del sur y el este del continente. Y es dudoso que la PAC haya tenido mucho que ver con los problemas de agricultores pobres del Sur global, para quienes han sido históricamente mucho más dañinas las políticas de sus propios países, con importantes sesgos anti-agrarios y/o anti-equidad. En este último aspecto, nuestro análisis también se ha apartado así del propuesto por los sociólogos marxistas y otros críticos de la globalización neoliberal.

El principal problema de la PAC no ha sido ni es el impacto negativo que genera, sino el poco impacto positivo que provoca. El enfoque teórico de socio-economía utilizado en este libro es receptivo a los argumentos genéricos a favor del capitalismo coordinado, pero nuestro análisis histórico de la PAC concluye que tales argumentos no se aplican a este caso. Es posible que, en contra de los liberales, el capitalismo coordinado pueda acoger gallinas que, como es natural, den huevos. Pero la PAC no es una de esas gallinas.

¿Dónde nos deja este estudio de caso en términos de los debates más generales sobre el modelo económico y social europeo y sobre la propia Unión Europea como agente del mismo? A quienes creemos en los valores que informan dicho modelo y el propio proceso de integración europea, nos deja en una situación incómoda. El debate sobre el modelo europeo tiende a centrarse en si los arreglos institucionales del capitalismo coordinado, cuyo valor social generalmente se admite, tienen o no posibilidades de sobrevivir dentro de un capitalismo global cada vez más liberal y que, por tanto, puede generar presiones competitivas contrarias al modelo europeo. Ya hemos señalado al comienzo que la presentación de Europa como una anomalía y la asunción de un vínculo entre competitividad e innovación (por un lado) y desregulación (por el otro) son elementos discutibles dentro de este discurso. Pero,

más allá de eso, lo que encontramos en nuestro caso de estudio es un arreglo institucional que, pese a estar fundamentado en valores de amplia aceptación entre la ciudadanía europea, tiene un diseño que dificulta enormemente que tales valores puedan plasmarse de veras en la realidad.

En otras palabras, si el modelo económico y social europeo es esto, estamos mejor sin él. Si la coordinación al estilo europeo siempre muestra una distancia tan grande entre la retórica justificativa y las consecuencias reales de las políticas, entonces necesitamos otro tipo de coordinación para nuestro capitalismo. Por supuesto, no puede darse por hecho que la PAC, con sus peculiaridades, sea un caso necesariamente representativo. Pero también en otros ámbitos fundamentales del modelo europeo, como la regulación del mercado laboral, el diseño de los sistemas fiscales o la provisión de protección social, pueden plantearse dudas acerca del grado en que los valores que inspiran la coordinación encuentran una verdadera plasmación en las políticas implantadas o, por el contrario, actúan como una pantalla ideológica que sirve a buena parte de la opinión pública como sustituto para un análisis real de los efectos de dichas políticas.

Esto nos conduce al debate paralelo acerca del grado en que la Unión Europea puede mejorar nuestras vidas o, por el contrario, estaríamos mejor sin ella. El proyecto europeo es una criatura surgida del amplio espectro político de centro-derecha y centro-izquierda que dominó la política de los distintos Estados miembros tras la Segunda Guerra Mundial y que, en gran medida, continúa haciéndolo hoy día. Este amplio espectro ha tendido a defenderse de los ataques euroescépticos presentando estos como burdos populismos propagados por el nacionalismo de extrema derecha y la izquierda radical. Sin embargo, si tomamos la PAC como referencia, lo que es verdaderamente populista es el discurso (histórico y presente) de la Comisión: expone con ardor unos valores para, a partir de ahí, hacer creer a la ciudadanía que existen soluciones simples para problemas complejos. Una vez enarboladas las atractivas banderas de la justicia social, la sostenibilidad ambiental y la cohesión territorial, y una vez colocadas estas frente a la alternativa supuestamente neoliberal de Estados Unidos, se convence a la opinión pública de que esas banderas se defienden eficazmente mediante una política como la PAC. Pero, ¿realmente podemos cerrar la brecha de ingreso agrario con unas subvenciones que se concentran en los grandes patrimonios? ¿Luchamos con eficacia contra el cambio climático a través de la introducción de unos cuantos retoscos cosméticos verdes en dicho sistema de subvenciones? ¿Dar dinero a los agricultores es forma de luchar contra la despoblación rural? ¡Y luego resulta que los populistas son los que están enfrente!

Por diferentes motivos, el amplio espectro de actores políticos de centro-derecha y centro-izquierda que han impulsado y gestionado el proyecto europeo no ha conseguido que la PAC, durante largo tiempo la principal política de la Unión y aun hoy su segunda política de gasto, esté a la altura de la promesa del «modelo europeo». El centro-derecha ha arrastrado una tradición de estrechos vínculos con las organizaciones agrarias que claramente ha deformado el proceso político en contra de los objetivos sociales, medioambientales y territoriales que supuestamente lo motivaban. El centro-izquierda, por su parte, no ha hecho gran cosa por reorientar el proceso en favor de dichos objetivos porque, más allá de la retórica, se ha visto atrapado por los mal llamados «intereses nacionales» y la lógica de la PAC como maquinaria redistributiva. ¿Cuánto pueden cambiar las cosas con el ascenso de un centro liberal diferenciado con respecto a las grandes tradiciones conservadora y socialdemócrata? Poco, a juzgar por el modo en que, en la presente ronda de negociaciones, la Francia de Emmanuel Macron parece reproducir posturas y resistencias reminiscentes de las de anteriores gobiernos franceses socialistas y conservadores durante reformas como las de MacSharry y Fischler (respectivamente).

En la PAC hace tiempo que hemos alcanzado ese punto que temía Tony Judt (2013, p. 152) para el conjunto del proyecto europeo: aquel en el que, a fuerza de tanto «[invocar] la palabra ‘Europa’ como un mantra [...], un día nos daremos cuenta de que, lejos de resolver los problemas de nuestro continente, el mito de ‘Europa’ se habrá convertido en un impedimento para saber reconocerlos». Como en el chiste final de *Annie Hall*, la promesa de los huevos puede movernos a olvidar que nuestro hermano no es, después de todo, una gallina. Es un error estratégico por parte de los partidarios del proyecto europeo insistir en que la PAC es una bonita historia que continuará en el futuro. No: la PAC es una historia bastante triste y, si todas las historias que podemos oponer a los euroescépticos son como esta, no es extraño que estos sean cada vez más numerosos. Lo que necesitamos es que esta triste historia no continúe.

MIRANDO HACIA DELANTE

Reflexionar sobre cuál es la «segunda mejor opción» se ha convertido en una actividad pragmática en lo político y popular en lo académico. Como vimos en el capítulo 1, el paso a una era de reformas continuas ha favorecido que no pocos investigadores se centren en proponer cambios factibles dentro de

las coordenadas en que se mueve el proceso político, dejando a un lado sus valoraciones sobre dichas coordenadas. En otras palabras, buena parte de la investigación internaliza y naturaliza la trastienda política de la PAC, entregándose a la tarea práctica de pensar escenarios de reforma que sean al mismo tiempo positivos y plausibles.

Nada sería más fácil que terminar este libro simplemente añadiendo una contribución más en esa línea de «deconstrucción» de la PAC (Compés, 2010, pp. 133-136). Los argumentos manejados en los capítulos precedentes abren diversos ángulos para ello. Sería conveniente que la Comisión fijara umbrales más exigentes para la modulación de las subvenciones, de tal modo que estas beneficiaran sobre todo a los agricultores pequeños y pudiéramos hablar de la PAC como un Estado del bienestar agrario. La Comisión también podría establecer unos criterios más estrictos para que los agricultores percibieran el llamado «pago verde», es decir, la parte de su subvención que depende del cumplimiento de objetivos medioambientales. Finalmente, la Comisión podría utilizar el dinero ahorrado gracias a estas reformas (que implicarían una penalización a los agricultores más grandes y con prácticas agroambientales más negativas) para trasvasar fondos a las políticas de desarrollo rural, así como reorientar dichas políticas hacia la diversificación económica y la calidad de vida rurales. Y, si la Comisión no puede sacar adelante más que versiones blandas de estas ideas, entonces sería conveniente que fueran los Estados miembros los que, haciendo uso de su creciente margen de discrecionalidad, las fortalecieran.

En realidad, el futuro de la PAC parece ir en esta dirección, sobre todo en lo que se refiere al medio ambiente. Es verdad que la modulación social de las subvenciones, tras haber sido un tema candente durante los años noventa, ha ido perdiendo fuerza dentro de la agenda reformista (Swinnen, 2008). Y tampoco el desarrollo rural se encuentra en su mejor momento. Los grupos de interés ruralistas ganaron peso en la década de 1990, al calor del despliegue de la iniciativa LEADER por todo el territorio de la Unión, pero su influencia pronto alcanzó un límite. Hoy día, no pueden aspirar a mucho más que a intentar evitar que el desarrollo rural sea el gran pagano de cualesquiera ajustes tengan lugar en la PAC a resultas de recortes en su presupuesto (Atance, 2006).

Pero el medio ambiente es distinto. Los grupos ecologistas han expandido y consolidado su influencia porque cuentan con un respaldo claro por parte de la opinión pública europea. La propia Comisión está posicionando cada vez más la PAC como una política de gestión de los recursos naturales y lucha

contra el cambio climático, un posicionamiento sin duda trámoso pero que ilustra bien el grado en que, de entre los distintos giros discursivos que vienen renovando el discurso pro-PAC, el medioambiental es el que ha terminado ganando la partida. En el futuro, comenzando por la reforma que está negociándose en la actualidad de cara al periodo 2021-2027, es más que probable que presenciamos una continuación de la tendencia en marcha hacia unas subvenciones más y mejor vinculadas a objetivos ambientales. Se podrá un mayor cuidado en definir de manera precisa cuáles son tales objetivos, así como en establecer indicadores para medir el grado de cumplimiento de los mismos.

La PAC será así un poco menos mala y, en consecuencia, su pérdida de peso dentro del presupuesto comunitario será solo gradual. En cierta forma, esta pérdida de peso terminará actuando también como mecanismo de ajuste: algunos de los problemas de la PAC irán siendo corregidos y los que persistan se irán volviendo menos relevantes tras cada nuevo asalto al presupuesto europeo por parte de intereses más generales. No vamos precisamente hacia una tragedia, como desde distintos puntos de vista ha argumentado este libro.

Pero la promesa del «modelo europeo» merece algo mejor que simplemente evitar lo peor. La PAC, tal y como la conocemos, probablemente debería desaparecer y disolver sus componentes en «campos políticos» más prometedores. Se necesitan instrumentos diferentes, y actores políticos diferentes, para hacer realidad la ambición de un capitalismo coordinado.

Esto es especialmente claro en los ámbitos medioambiental y territorial. Parece más razonable insertar las medidas agro-ambientales dentro de un planteamiento integral sobre sostenibilidad de la economía europea que seguir confiando en los retoques verdes que los políticos agrarios van incorporando a un sistema de subvenciones que originalmente surgió por motivos que nada tenían que ver con el medio ambiente (Jones, 2002). También parece más razonable que, como de hecho comienza a especularse en los últimos tiempos, las medidas de desarrollo rural puedan pasar a formar parte de la política de cohesión regional y territorial, donde se dispondría de un marco más propicio para reorientarlas hacia el fomento de la inversión en los sectores no agrarios de la economía rural y, por tanto, hacia instrumentos más útiles de cara a la lucha contra la despoblación y la promoción de la calidad de vida local.

La función que la PAC viene desempeñando desde su arranque como política de rentas para los agricultores más pequeños continúa siendo, con diferencia, el ámbito más propio para los políticos agrarios. Y, sin embargo, inclu-

so en este ámbito es probable que lo que necesitemos sea menos una Política Agraria Común que una Política Alimentaria Común (de Schutter, 2017). El apoyo económico a los agricultores pequeños debería formar parte de un modelo más amplio de capitalismo alimentario coordinado. El punto de partida de este modelo deberían ser los intereses de los consumidores, no solo en términos económicos sino sobre todo en términos de calidad alimentaria y salud. Estos intereses deberían ser satisfechos por una cadena productiva capaz de combinar innovación y cohesión social, punto este último dentro del cual cobraría sentido el apoyo público a los agricultores pequeños y, más ampliamente, el debate sobre cuáles son los instrumentos de apoyo más eficaces. No es obvio que las subvenciones directas apoyen a los agricultores familiares más eficazmente de lo que lo haría una alternativa basada en la coordinación público-privada de la cadena alimentaria. En cualquier caso, y al igual que ocurría en los planos medioambiental y territorial, atender adecuadamente la dimensión social de la PAC también parece requerir la disolución de los instrumentos y actores políticos agrarios en un «campo político» más amplio que el actual.

No necesitamos que la historia de la PAC continúe. Lo que necesitamos es que el «modelo europeo» exista, funcione y nos dé motivos para seguir juntos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKRILL, R. (2000): *The Common Agricultural Policy*. Sheffield, Sheffield Academic Press.
- AKRAM-LOHDI, A. H. y KAY, C. (2009): «Neoliberal globalization, the traits of rural accumulation and rural politics: the agrarian question in the twenty-first century», en A. H. Akram-Lohdi y C. Kay (eds.), *Peasants and globalization: political economy, rural transformation and the agrarian question*, Londres, Routledge, pp. 315-337.
- ALESINA, A. y GIAVAZZI, F. (2009): *El futuro de Europa: reforma o declive*. Barcelona, Antoni Bosch.
- ALLONS, G. y ZWAAN, P. (2016): «New wine in different bottles: negotiating and selling the CAP post-2013 reform», *Sociologia Ruralis*, 56 (3), pp. 349-370.
- AMBROSIUS, G. y HUBBARD, W. H. (1989): *A social and economic history of twentieth-century Europe*. Cambridge, Harvard University Press.
- ANDERSON, K. (2009): «Five decades of distortions to agricultural incentives», en K. Anderson (ed.), *Distortions to agricultural incentives: a global perspective, 1955-2007*, Washington, Banco Mundial y Palgrave Macmillan, pp. 3-64.
- ANDERSON, K. y NELGEN, S. (2013): «Updated national and global estimates of distortions to agricultural incentives, 1955 to 2011», www.worldbank.org/agdistortions
- ANDERSON, K., RAUSSER, G. y SWINNEN, J. (2013): «Political economy of public policies: insights from distortions to agricultural and food markets», *Journal of Economic Literature*, 51 (2), pp. 423-477.
- ANDERSSON, M. y ROHNE TILL, E. (2018): «Between the engine and the fifth wheel: an analytical survey of the shifting roles of agriculture in development theory», en V. Pinilla y H. Willebald (eds.), *Agricultural development in the world periphery: a global economic history approach*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 29-61.
- ANDREOSO-O'CALLAGHAN, B. (2003): *The economics of European agriculture*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- APARICIO, G., PINILLA, V. y SERRANO, R. (2009): «Europe and the international trade in agricultural and food products», en P. Lains y V. Pinilla (eds.), *Agriculture and economic development in Europe since 1870*, Abingdon, Routledge, pp. 52-75.

- APARICIO, G., GONZÁLEZ-ESTEBAN, Á. L., PINILLA, V. y SERRANO, R. (2018): «The world periphery in global agricultural and food trade, 1900-2000», en V. Pinilla y H. Willebald (eds.), *Agricultural development in the world periphery: a global economic history approach*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 63-78.
- ASH, R., DU, J. y KING, C. (2018): «Perspectives on agricultural and grain output growth in China from the 19th century to the present day», en V. Pinilla y H. Willebald (eds.), *Agricultural development in the world periphery: a global economic history approach*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 307-334.
- ATANCE, I. (2006): «El desarrollo rural», en J. M. García Álvarez-Coque (coord.), *La reforma de la Política Agraria Común: preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*, Madrid, Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 131-153.
- BAIROCH, P. (1993): *Economics and world history: myths and paradoxes*. Chicago, University of Chicago Press.
- (1997): *Victoires et déboires: histoire économique et sociale du monde du XVI^e siècle à nos jours*. París, Gallimard.
 - (1999): *L'agriculture des pays développés de 1800 à nos jours: production, productivité, rendements*. París, Economica.
- BÉAUR, G. (2003): «Agricultural policy», en J. Mokyr (ed.), *The Oxford encyclopedia of economic history*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 32-36.
- BOOTH, A. (2018): «Southeast Asian agricultural growth: 1930-2010», en V. Pinilla y H. Willebald (eds.), *Agricultural development in the world periphery: a global economic history approach*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 235-255.
- BOTELLA, E. (2012): «El modelo agrario costarricense en el contexto de la globalización (1990-2008): oportunidades y desafíos para reducir la pobreza rural», *Ager*, 12, pp. 7-49.
- (2018): «La cuestión agraria en América Latina: desafíos recurrentes y nuevas preguntas para la historia rural», en D. Soto y J. M. Lana (eds.), *Del pasado al futuro como problema: la historia agraria contemporánea española en el siglo XXI*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 285-311.
- BOYER, R. (2005): «How and why capitalisms differ», *Economy and Society*, 34 (4), pp. 509-557.
- BRASSLEY, P. (1997): *Agricultural economics and the CAP: an introduction*. Oxford, Blackwell.
- BRASSLEY, P., MARTIIN, C. y PAN-MONTOJO, J. (2016): «Similar means to secure postwar food supplies across Western Europe», en C. Martiin, J. Pan-Montojo

- y P. Brassley (eds.), *Agriculture in capitalist Europe, 1945-1960: from food shortages to food surpluses*, Farnham, Ashgate, pp. 271-274.
- BUCKWELL, A. (1997): «Some microeconomic analysis of CAP market regimes», en C. Ritson y D. R. Harvey (eds.), *The Common Agricultural Policy*, Wallingford, CAB International, pp. 139-162.
- BUCIEGA, A. (2013): «Capital social y LEADER: los recursos generados entre 1996 y 2006», *Ager*, 14, pp. 111-144.
- BULLER, H. (2001): «Is this the European model?», en H. Buller y K. Hoggart (eds.), *Agricultural transformation, food and environment: perspectives on European rural policy and planning*, Aldershot, Ashgate, vol. 1, pp. 1-8.
- BULMER-THOMAS, V. (2003): *La historia económica de América Latina desde la independencia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- CAMARERO, L. (2009): «Introducción», en L. Camarero (coord.), *La población rural de España: de los desequilibrios a la sostenibilidad social*, Barcelona, La Caixa, pp. 9-17.
- CARDWELL, M. (2004): *The European model of agriculture*. Oxford, Oxford University Press.
- CASTILLO, J. S. y RAMOS, E. (2010): «El nuevo desarrollo rural y el futuro de la política rural en la Unión Europea», en J. M. García Álvarez-Coque y J. A. Gómez Limón (coords.), «Chequeo médico» de la PAC y perspectivas de la Política Agraria Común tras 2013, Madrid, Eumedia y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, pp. 177-212.
- CHANG, H.-J. (2009): «Rethinking public policy in agriculture: lessons from history, distant and recent», *Journal of Peasant Studies*, 36 (3), pp. 477-515.
- CIPOLLA, C. M. (1982): *Historia económica de la población mundial*. Barcelona, Crítica.
— (1991): *Allegro ma non troppo*. Barcelona, Crítica.
- COLINO, J. y MARTÍNEZ PAZ, J. M. (2005): «El desarrollo rural: segundo pilar de la PAC», en J. L. García Delgado y M. J. García Grande (coords.), *Política agraria común: balance y perspectivas*, Barcelona, La Caixa, pp. 70-99.
- COLLANTES, F. (2004): *El declive demográfico de la montaña española (1850-2000): ¿un drama rural?* Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
— (2009): «Rural Europe reshaped: the economic transformation of upland regions, 1850-2000», *Economic History Review*, 62 (2), pp. 306-323.
— (2010): «Exit, voice, and disappointment: mountain decline and EU compensatory rural policy in Spain», *Public Administration*, 88 (2), pp. 381-395.

- COLLANTES, F. (2016): «Places in common: exploring the economic geography of the food system through the case of Spain's dairy chain», *TSEG – The Low Countries Journal of Social and Economic History*, 13 (4), pp. 17-40.
- (2017): *La economía española en 3D: oferta, demanda y largo plazo*. Madrid, Pirámide.
- COLLANTES, F. y PINILLA, V. (2011): *Peaceful surrender: the depopulation of rural Spain in the twentieth century*. Newcastle-upon-Tyne, Cambridge Scholars Publishing.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1988): *Eurobarometer – Europeans and their agriculture*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): *Overview of the implementation of rural development policy 2000-2006: some facts and figures*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- (2006): *Rural development in the European Union: statistical and economic information. Report 2006*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- (2009A): *EU budget 2008: financial report*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- (2009B): *Annexes to the Commission working staff document accompanying the 2nd Financial Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Guarantee Fund – 2008 financial year*. Bruselas, Comisión Europea.
- (2012): *The Common Agricultural Policy: a story to be continued*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- (2013A): *Overview of CAP reform 2014-2020*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- (2013B): *Direct aid schemes*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- (2015): *Direct payments post 2014: decisions taken by Member States by 1 August 2014*. Bruselas, Comisión Europea.
- (2017A): «CAP post-2013: key graphs and figures», <https://ec.europa.eu/agriculture>
- (2017B): «Facts and figures on EU agriculture and the CAP (Direct payments)», <https://ec.europa.eu/agriculture>

COMISIÓN EUROPEA (2018A): *Special Eurobarometer 473: Europeans, agriculture and the CAP*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

- (2018B): «EU budget: the Common Agricultural Policy beyond 2020», MEMO 18/3974.
- (2018C): *Commission staff working document accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Guarantee Fund – 2017 financial year*. Bruselas, Comisión Europea.

COMPÉS, R. (2006A): «Los principios básicos de la reforma ‘intermedia’», en J. M. García Álvarez-Coque (coord.), *La reforma de la Política Agraria Común: preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*, Madrid, Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 35-60.

- (2006B): «Reformas y futuro de la PAC», en J. M. García Álvarez-Coque (coord.), *La reforma de la Política Agraria Común: preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*, Madrid, Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 167-191.
- (2010): «De la deconstrucción a la refundación: elementos para un cambio de modelo de reforma de la PAC 2013», en J. M. García Álvarez-Coque y J. A. Gómez Limón (coords.), «*Chequeo médico» de la PAC y perspectivas de la Política Agraria Común tras 2013*», Madrid, Eumedia y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, pp. 129-153.

COPPOLARO, L. (2009): «The Six, agriculture, and GATT. An international history of the CAP negotiations, 1958-1967», en K. K. Patel (ed.), *Fertile ground for Europe? The history of European integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden, Nomos, pp. 201-219.

CUNHA, A. y SWINBANK, A. (2011): *An inside view of the CAP reform process: explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler reforms*. Oxford, Oxford University Press.

DE GORTER, H. y SWINNEN, J. (2002): «Political economy of agricultural policy», en B. L. Gardner y G. C. Rausser (eds.), *Handbook of agricultural economics, volume 2B: Agricultural and food policy*, Amsterdam, Elsevier, pp. 1893-1943.

DE GRAZIA, V. (2005): *Irresistible empire: America’s advance through twentieth-century Europe*. Cambridge, Belknap Press.

DE SCHUTTER, O. (2017): «The political economy of food systems reform», *European Review of Agricultural Economics*, 44 (4), pp. 705-731.

DEDMAN, M. (2010): *The origins and development of the European Union 1945-2008*. Abingdon, Routledge.

- DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (2011): *Rural development in the European Union: statistical and economic information. Report 2011.* Bruselas, Comisión Europea.
- EICHENGREEN, B. (2007): *The European economy since 1945: coordinated capitalism and beyond.* Princeton, Princeton University Press.
- ESPARCIA, J., ESCRIBANO, J. y SERRANO, J. J. (2015): «From development to power relations and territorial governance: increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain», *Journal of Rural Studies*, 42, pp. 29-42.
- ETZIONI, A. (2016): «The next industrial revolution calls for a different economic system», *Socio-Economic Review*, 14 (1), pp. 179-183.
- FEDERICO, G. (2005): *Feeding the world: an economic history of world agriculture, 1800-2000.* Princeton, Princeton University Press.
- (2009): «Was the CAP the worst agricultural policy of the 20th century?», en K. K. Patel (ed.), *Fertile ground for Europe? The history of European integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden, Nomos, pp. 257-271.
- (2011): *Breve historia económica de la agricultura.* Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza e Institución Fernando el Católico.
- FERNÁNDEZ, E. (2016): «Politics, coalitions, and support of farmers, 1920-1975», *European Review of Economic History*, 20 (1), pp. 102-122.
- FOIRETOS, O., FALLETI, T. G. y SHEINGATE, A. (2016): «Historical institutionalism in political science», en O. Fioretos, T. G. Falleti y A. Sheingate (eds.), *The Oxford handbook of historical institutionalism*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 3-30.
- FISCHLER, F. (2011): «Foreword: The CAP – a fundamental pillar constructing the ‘European house’», en A. Cunha y A. Swinbank, *An inside view of the CAP reform process: explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler reforms*, A. Cunha y A. Swinbank, Oxford, Oxford University Press, pp. v-vii.
- FREEMAN, C. (1995): «The ‘National System of Innovation’ in historical perspective», *Cambridge Journal of Economics*, 19 (1), pp. 5-24.
- FREEMAN, C. y LOUÇÃ, F. (2001): *As time goes by: from the industrial revolutions to the information revolution.* Oxford, Oxford University Press.
- FRITZ, T. (2012): *Globalizar el hambre: impactos de la Política Agrícola Común (PAC) y de las políticas comerciales de la UE en la soberanía alimentaria y los países del Sur.* Madrid, ACSUR-Las Segovias, Ecologistas en Acción, Plataforma 2015, Plataforma Rural, Veterinarios sin Fronteras y Asociación Trashumancia y Naturaleza.

- GALLEGO, D. (2007): *Más allá de la economía de mercado: los condicionantes históricos del desarrollo económico*. Madrid, Marcial Pons.
- GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (2006): «La Política Agraria Común y su evolución», en J. M. García Álvarez-Coque (coord.), *La reforma de la Política Agraria Común: preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*, Madrid, Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 19-34.
- GARCÍA DELGADO, J. L. y GARCÍA GRANDE, M. J. (2005): «Nacimiento y desarrollo de una idea: de la conferencia de Stressa en 1958 a la reforma MacSharry en 1992», en J. L. García Delgado y M. J. García Grande (coords.), *Política agraria común: balance y perspectivas*, Barcelona, La Caixa, pp. 17-43.
- GARCÍA GRANDE, M. J. (2005): «El último decenio: aplicación y consecuencias de las reformas de la PAC», en J. L. García Delgado y M. J. García Grande (coords.), *Política agraria común: balance y perspectivas*, Barcelona, La Caixa, pp. 44-69.
- GARCÍA SANZ, B. (2011): *Ruralidad emergente: posibilidades y retos*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- GARDNER, B. (1996): *European agriculture: policies, production and trade*. Londres, Routledge.
- GARDNER, B. L. (2009): «United States and Canada», en K. Anderson (ed.), *Distortions to agricultural incentives: a global perspective, 1955-2007*, Washington, Banco Mundial y Palgrave Macmillan, pp. 177-220.
- GONZÁLEZ DE MOLINA, M., SOTO, D., INFANTE-AMATE, J., AGUILERA, E., VILA, J. y GUZMÁN, G. I. (2017): «Decoupling food from land: the evolution of Spanish agriculture from 1960 to 2010», *Sustainability*, 9, 2348.
- GONZÁLEZ-ESTEBAN, Á. L. (2017): «Why wheat? International patterns of wheat demand, 1939-2010», *Investigaciones de Historia Económica*, 13 (3), pp. 135-150.
- (2018): «Patterns of world wheat trade, 1945-2010: the long hangover from the second food regime», *Journal of Agrarian Change*, 18 (1), pp. 87-111.
- GONZÁLEZ, A. L., PINILLA, V. y SERRANO, R. (2016): «International agricultural markets after the war, 1945-1960», en C. Martiin, J. Pan-Montojo y P. Brassley (eds.), *Agriculture in capitalist Europe, 1945-1960: from food shortages to food surpluses*, Farnham, Ashgate, pp. 64-84.
- GRANBERG, L., ANDERSSON, K. y KOVÁCH, I. (2015): «Introduction: LEADER as an experiment in grass-roots democracy», en L. Granberg, K. Andersson e I. Kovách (eds.), *Evaluating the European approach to rural development: grass-roots experiences of the LEADER programme*, Abingdon, Routledge, pp. 1-12.

- GUNNARSSON, C. (2018): «Ghana's recurrent miracle: cocoa cycles and deficient structural change», en V. Pinilla y H. Willebald (eds.), *Agricultural development in the world periphery: a global economic history approach*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 121-151.
- HALL, P. A. (1993): «Policy paradigms, social learning and the State. The case of economic policy-making in Britain», *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275-96.
- HALL, P. A. y SOSKICE, D. (2001): «An introduction to varieties of capitalism», en P. A. Hall y D. Soskice (eds.), *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-68.
- HARVEY, D. (1997): «Extensions and political analysis of the CAP», en C. Ritson y D. R. Harvey (eds.), *The Common Agricultural Policy*, Wallingford, CAB International, pp. 163-190.
- HELLMICH, S. N. (2017): «What is socioeconomic? An overview of theories, methods, and themes in the field», *Forum for Social Economics*, 46 (1), pp. 3-25.
- HERVIEU, B. (1996): *Los campos del futuro*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- HILL, B. (2011): *Understanding the Common Agricultural Policy*. Londres, Routledge.
- HODGSON, G. M. (2001): *How economics forgot history: the problem of historical specificity in social science*. Londres, Routledge.
- HOUPP, S., LAINS, P. y SCHÖN, L. (2010): «Sectoral developments», en K. H. O'Rourke y S. Broadberry (eds.), *The Cambridge economic history of modern Europe, vol. 2: 1870-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 333-359.
- HUBBARD, L. y RITSON, C. (1997): «Reform of the CAP: from Mansholt to MacSharry», en C. Ritson y D. R. Harvey (eds.), *The Common Agricultural Policy*, Wallingford, CAB International, pp. 81-94.
- ILBERY, B. y BOWLER, I. (1998): «From agricultural productivism to post-productivism», en B. Ilbery (ed.), *The geography of rural change*, Essex, Longman, pp. 57-84.
- KAY, A. (2006): *The dynamics of public policy: theory and evidence*. Cheltenham, Edward Elgar.
- KNUDSEN, A.-C. L. (2009A): *Farmers on welfare: the making of Europe's Common Agricultural Policy*. Ithaca, Cornell University Press.
- (2009B): «Ideas, welfare, and values. Framing the Common Agricultural Policy in the 1960s», en K. K. Patel (ed.), *Fertile ground for Europe? The history of European integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden, Nomos, pp. 61-78.

- KONING, N. (2017): *Food security, agricultural policies and economic growth: long-term dynamics in the past, present and future*. Londres, Routledge.
- JONES, E. (2002): *The record of global economic development*. Cheltenham, Edward Elgar.
- JOSLING, T. (1997): «The CAP and North America», en C. Ritson y D. R. Harvey (eds.), *The Common Agricultural Policy*, Wallingford, CAB International, pp. 359-375.
- (2009): «Western Europe», en K. Anderson (ed.), *Distortions to agricultural incentives: a global perspective, 1955-2007*, Washington, Banco Mundial y Palgrave Macmillan, pp. 115-176.
- JUDT, T. (2006): *Posguerra: una historia de Europa desde 1945*. Madrid, Taurus.
- (2013): *¿Una gran ilusión? Un ensayo sobre Europa*. Madrid, Taurus.
- LANERO, D. (2018): «La historiografía sobre las políticas agrarias en Europa occidental y España (1945-1960): una aproximación», en D. Soto y J. M. Lana (eds.), *Del pasado al futuro como problema: la historia agraria contemporánea española en el siglo XXI*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 257-284.
- LAWSON, T. (1997): *Economics and reality*. Londres, Routledge.
- (2005): «The nature of heterodox economics», *Cambridge Journal of Economics*, 30 (4), pp. 483-505.
- LINDERT, P. H. (1991): «Historical patterns of agricultural policy», en C. P. Timmer (ed.), *Agriculture and the state: growth, employment, and poverty in developing countries*, Ithaca, Cornell University Press, pp. 29-83.
- LINGARD, J. y HUBBARD, L. (1997): «The CAP and the developing world», en C. Ritson y D. R. Harvey (eds.), *The Common Agricultural Policy*, Wallingford, CAB International, pp. 343-357.
- LÓPEZ GARCÍA, D. (2012): «La reforma de la PAC 2014-2020: más mercado, más miseria y menos agricultores/as», en T. Fritz, *Globalizar el hambre: impactos de la Política Agrícola Común (PAC) y de las políticas comerciales de la UE en la soberanía alimentaria y los países del Sur*, Madrid, ACSUR-Las Segovias, Ecologistas en Acción, Plataforma 2015, Plataforma Rural, Veterinarios sin Fronteras y Asociación Trashumancia y Naturaleza, pp. 4-12.
- LOVEC, M. (2016): *The European Union's Common Agricultural Policy reforms*. Londres, Palgrave Macmillan.
- LOWE, P., BULLER, H. y WARD, N. (2002): «Setting the next agenda? British and French approaches to the second pillar of the Common Agricultural Policy», *Journal of Rural Studies*, 18 (1), pp. 1-17.

- LOWE, P. y WHITBY, M. (1997): «The CAP and the European environment», en C. Ritson y D. R. Harvey (eds.), *The Common Agricultural Policy*, Wallingford, CAB International, pp. 285-304.
- LUDLOW, N. P. (2009): «The green heart of Europe? The rise and fall of the CAP as the Community's central policy, 1958-1985», en K. K. Patel (ed.), *Fertile ground for Europe? The history of European integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden, Nomos, pp. 79-96.
- McMICHAEL, P. (2013): *Food regimes and agrarian questions*. Winnipeg, Fernwood.
- MCNEILL, J. R. (2003): *Algo nuevo bajo el sol: historia medioambiental del mundo en el siglo XX*. Madrid, Alianza.
- MAGNAN, A. (2012): «Food regimes», en J. M. Pilcher (ed.), *The Oxford handbook of food history*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 370-388.
- MALASSIS, L. (1997): *Les trois âges de l'alimentaire. Essai sur une histoire sociale de l'alimentation et de l'agriculture, II: L'âge agro-industriel*. París, Cujas.
- MARTÍN-RETORTILLO, M. y PINILLA, V. (2015): «Patterns and causes of the growth of European agricultural production, 1950 to 2005». *Agricultural History Review*, 63 (1), pp. 132-159.
- MARTÍN-RETORTILLO, M., PINILLA, V., VELAZCO, J. y WILLEBALD, H. (2018): «The goose that laid the golden eggs? Agricultural development in Latin America in the 20th century», en V. Pinilla y H. Willebald (eds.), *Agricultural development in the world periphery: a global economic history approach*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 337-363.
- MARTINS, N. O. (2013): *The Cambridge revival of political economy*. Londres, Routledge.
- MAZZUCATO, M. (2014): *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado*. Barcelona, RBA.
- MILWARD, A. S. (2000): *The European rescue of the nation-state*. Londres, Routledge.
- MITCHELL, B. R. (2007): *International historical statistics: Europe 1750-2005*. Basingstoke, Macmillan.
- MOSER, P. y VARLEY, T. (2013): «The state and agricultural modernisation in the nineteenth and twentieth centuries in Europe», en P. Moser y T. Varley (eds.), *Integration through subordination: the politics of agricultural modernisation in industrial Europe*, Turnhout, Brepols, pp. 13-39.
- NAVARRO, F., WOODS, M. y CEJUDO, E. (2016): «The LEADER initiative has been a victim of its own success: the decline of the bottom-up approach in rural development programmes. The cases of Wales and Andalusia», *Sociología Ruralis*, 56 (2), pp. 270-288.

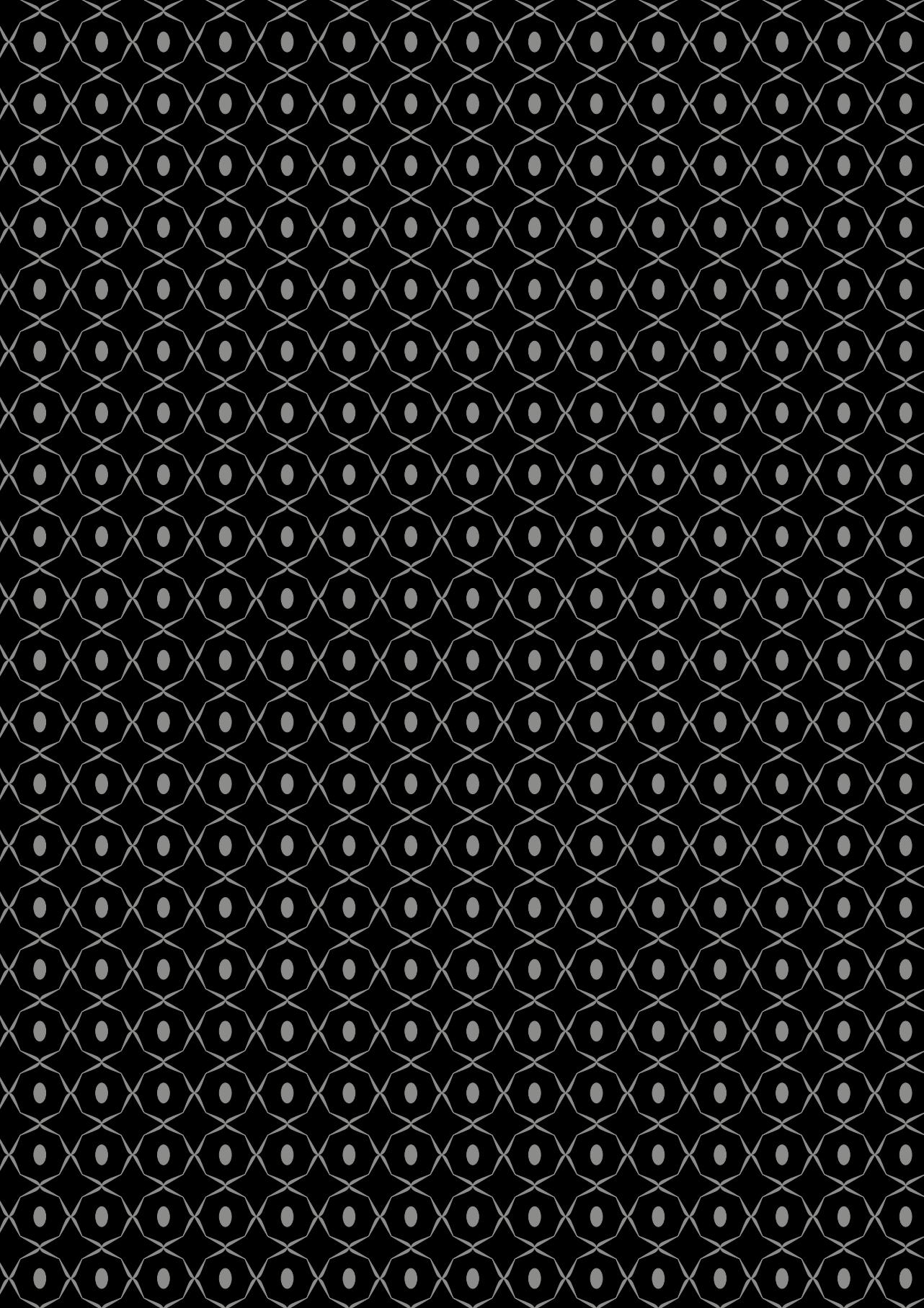
- OCDE (2017): *Agricultural support estimates – 2017 edition*, <https://stats.oecd.org>
- (2018): *Agricultural policy monitoring and evaluation 2018*. París, OCDE.
- OFFER, A. (2017): «The market turn: from social democracy to market liberalism», *Economic History Review*, 70 (4), pp. 1051-1071.
- OLSON, M. (1990): «Agricultural exploitation and subsidization: there is an explanation», *Choices*, 4, pp. 8-11.
- ORTIZ MIRANDA, D. y CEÑA, F. (2002): «Efectos de la política agroambiental de la Unión Europea en el mundo rural», *Información Comercial Española*, 803, pp. 105-118.
- PATEL, K. K. (2009A): «The history of European integration and the Common Agricultural Policy: an introduction», en K. K. Patel (ed.), *Fertile ground for Europe? The history of European integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden, Nomos, pp. 7-23.
- (2009B): “Europeanization à contre-cœur. West Germany and agricultural integration, 1945-1975», en K. K. Patel (ed.), *Fertile ground for Europe? The history of European integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden, Nomos, pp. 139-160.
- PIKETTY, T. (2014): *El capital en el siglo XXI*. Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- PINILLA, V. (2018): «Agricliometrics and agricultural change in the nineteenth and twentieth centuries», documento de trabajo DT-AEHE-1803.
- PINILLA, V. y SERRANO, R. (2009): «Agricultural and food trade in the European Union, 1961-2000», en K. K. Patel (ed.), *Fertile ground for Europe? The history of European integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden, Nomos, pp. 273-300.
- PINILLA, V. y WILLEBALD, H. (2018): «Agricultural development in the world periphery: a general overview», en V. Pinilla y H. Willeballd (eds.), *Agricultural development in the world periphery: a global economic history approach*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 3-27.
- (eds.) (2018): *Agricultural development in the world periphery: a global economic history approach*. Londres, Palgrave Macmillan.
- POLLAN, M. (2009): *El detective en el supermercado: come bien sin dejarte engañar por la ciencia y la publicidad*. Madrid, Temas de Hoy.
- POPKIN, B. M. (1993): «Nutritional patterns and transitions», *Population and Development Review*, 19 (1), pp. 138-157.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (2003): *El progreso económico de España (1850-2000)*. Bilbao, Fundación BBVA.

- PRITCHARD, B. (2009): «The long hangover from the second food regime: a world-historical interpretation of the collapse of the WTO Doha Round», *Agriculture and Human Values*, 26 (4), pp. 297-307.
- PUJOL, J. y CUSSÓ, X. (2014): «La transición nutricional en Europa occidental, 1865-2000: una nueva aproximación», *Historia Social*, 80, pp. 133-155.
- REIG, E. (2013): «La Política Agraria Común», en J. M. Jordán y C. Tamarit (dirs.), *Economía de la Unión Europea*, Madrid, Civitas y Thomson Reuters, pp. 375-400.
- RITSON, C. (1997): «The CAP and the consumer», en C. Ritson y D. R. Harvey (eds.), *The Common Agricultural Policy*, Wallingford, CAB International, pp. 241-264.
- ROSELL, J., VILADOMIU, L. y CORREA, M. (2010): «Mejora del medio ambiente y nivel de desarrollo: las opciones de los Programas de Desarrollo Rural (2007-2013) de la Unión Europea», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 226, pp. 13-37.
- SAPIR, A., AGHION, P., BERTOLA, G., HELLWIG, M., PISANI-FERRY, J., ROSATI, D., VIÑALS, J., WALLACE, H., BUTI, M., NAVA, M. y SMITH, P. M. (2004): *An agenda for a growing Europe: the Sapir report*. Oxford, Oxford University Press.
- SCHMELZER, M. (2016): *The hegemony of growth: the OECD and the making of the economic growth paradigm*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SCHWARTZ, B. (2004): *The paradox of choice: why more is less*. Nueva York, Harper.
- SEGRELLES, J. A. (2017): «Las ayudas agrarias y sus repercusiones sobre la agricultura familiar en la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea: ¿cambiar para que todo siga igual?», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 74, pp. 161-83.
- SERRANO, R. y PINILLA, V. (2016): «The declining role of Latin America in global agricultural trade, 1963-2000», *Journal of Latin American Studies*, 48 (1), pp. 115-146.
- SHEINGATE, A. D. (2001): *The rise of the agricultural welfare state: institutions and interest group power in the United States, France, and Japan*. Princeton, Princeton University Press.
- SIMPSON, J. (1997): *La agricultura española (1765-1965): la larga siesta*. Madrid, Alianza.
- SKIDELSKY, R. y SKIDELSKY, E. (2012): *¿Cuánto es suficiente?: qué se necesita para una «buena vida»*. Barcelona, Crítica.
- SPOERER, M. (2015): «Agricultural protection and support in the European Economic Community, 1962-92: rent-seeking or welfare policy?», *European Review of Economic History*, 19, pp. 195-214.

- STILWELL, F. (2019): «From economics to political economy: contradictions, challenge, and change», *American Journal of Economics and Sociology*, 78 (1), pp. 35-62.
- SWINNEN, J. F. M. (2008): «The political economy of the Fischler reforms of the EU's Common Agricultural Policy: the perfect storm?», en J. F. M. Swinnen (ed.), *The perfect storm: the political economy of the Fischler reforms of the Common Agricultural Policy*, Bruselas, Centre for European Policy Studies, pp. 135-166.
- (2015): «An imperfect storm in the political economy of the Common Agricultural Policy», en J. F. M. Swinnen (ed.), *The perfect storm: the political economy of the Fischler reforms of the Common Agricultural Policy*, Bruselas, Centre for European Policy Studies, pp. 443-484.
- VAN MERRIËNBOER, J. (2009): «Commissioner Sicco Mansholt and the creation of the CAP», en K. K. Patel (ed.), *Fertile ground for Europe? The history of European integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden, Nomos, pp. 181-197.
- VEGA, J. (2005): «¿Quiénes son los verdaderos beneficiarios de la PAC?», en J. L. García Delgado y M. J. García Grande (coords.), *Política agraria común: balance y perspectivas*, Barcelona, La Caixa, pp. 100-123.
- THIEMEYER, G. (2009): «The failure of the Green Pool and the success of the CAP: long term structures in European agricultural integration in the 1950s and 1960s», en K. K. Patel (ed.), *Fertile ground for Europe? The history of European integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden, Nomos, pp. 47-59.
- TOOZE, A. (2018): *Crash: cómo una década de crisis financieras ha cambiado el mundo*. Barcelona, Crítica.
- TRACY, M. (1989): *Government and agriculture in Western Europe, 1880-1988*. Nueva York, New York University Press.
- WALLERSTEIN, I. (1977): «The tasks of historical social science: an editorial», *Review*, 1 (1), pp. 3-7.
- (1991): *Unthinking social science: the limits of nineteenth-century paradigms*. Cambridge, Polity Press y Blackwell.
- WOLFF, M. y WIECHMANN, T. (2017): «Urban growth and decline: Europe's shrinking cities in a comparative perspective 1990-2010», *European Urban and Regional Studies*, 25 (2), pp. 122-139.
- ZAMAGNI, V. (2016): *Una historia económica: Europa de la Edad Media a la crisis del euro*. Barcelona, Crítica.



Noviembre, 2019



Fernando Collantes Gutiérrez

Profesor de historia socioeconómica en la Universidad de Zaragoza. Durante la primera parte de su carrera, investigó sobre la despoblación y el desarrollo de las áreas rurales en España y Europa. En la actualidad lo hace sobre las transformaciones en la alimentación de los españoles. Sus anteriores libros son: *El declive demográfico de la montaña española (1850-2000): ¿un drama rural?* (2004), *Peaceful surrender: the depopulation of rural Spain in the twentieth century* (2011; co-autor: Vicente Pinilla), y *La economía española en 3D: oferta, demanda y largo plazo* (2017). Sus artículos en revistas incluyen «Exit, voice, and disappointment: mountain decline and EU compensatory rural policy in Spain» (*Public Administration*, 2010) y «Why did the industrial diet triumph? The massification of dairy consumption in Spain, 1965-90» (*Economic History Review*, 2018). Ha sido ganador, entre otros, del premio Herbert Simon de la Asociación Europea de Economía Política Evolutiva y el premio Earl J. Hamilton de la Asociación Española de Historia Económica. Durante ocho años ha dirigido *Ager: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales*.

¿Qué balance podemos hacer de la Política Agraria Común, más de medio siglo después de su nacimiento? ¿Se trata de una ilustración de las virtudes del modelo europeo de capitalismo coordinado, frente al modelo estadounidense de capitalismo liberal? ¿O se trata, por el contrario, de una amalgama incoherente de medidas que genera numerosos impactos negativos y parece haber escapado al control de sus propios creadores, al estilo del monstruo de Frankenstein?

Este libro utiliza un enfoque de socioeconomía histórica para responder estas preguntas. No critica la PAC desde la óptica liberal según la cual la mayor parte de intervenciones públicas en la economía generan ineficiencias y, por lo tanto, son negativas. El problema es la baja calidad de la coordinación que introduce en el funcionamiento del capitalismo europeo. La respuesta al euro-escepticismo que se extiende por todo el continente no puede consistir en apelar ingenuamente a unas virtudes con frecuencia no demostradas del proyecto europeo, sino que debe basarse en una profunda reforma de las instituciones y políticas de la Unión. En el caso de la política agraria, la historia pone seriamente en duda que la red europea de políticos vinculados a la agricultura pueda impulsar tal reforma. Sería preferible que la PAC se disolviera en una política alimentaria más amplia y eficaz, así como en las distintas políticas medioambientales y territoriales que otras redes diferentes de la agraria vienen gestionando desde hace tres décadas.

