



Las medidas de gestión de mercados en la nueva PAC

Isabel Bardají,
Alberto Garrido,
Eva Iglesias,
María Blanco y
María Bielza
Universidad
Politécnica de
Madrid¹

Históricamente, los instrumentos de gestión de mercados constituían el núcleo de la PAC, de tal forma que medidas como las compras de intervención o la protección en frontera proporcionaban un elevado grado de sostenimiento de ingresos a gran parte de las producciones agrarias europeas.

Sin embargo, desde 1992 y hasta la última reforma del “chequeo médico”, la PAC ha evolucionado hacia una progresiva “desconexión” del apoyo, con el objetivo de que los agricultores respondan más a las señales del mercado. Como consecuencia de ello, las medidas de gestión de mercados han quedado relegadas a constituirse en una “red de seguridad”, si bien sólo para algunos productos. Hoy en día absorben tan sólo el 8% de los gastos totales de la PAC, con una tendencia además decreciente.

Además, los mercados agrarios han experimentado en los últimos años cambios significativos, con efectos en las rentas agrarias. No sólo se ha frenado la tendencia al descenso de los precios, sino que desde 2007 se asiste a un proceso caracterizado por una tendencia al aumento de los precios y sobre todo a un aumento de

la volatilidad. Son varias las causas que explican estas tendencias que se espera se mantengan en el futuro.

Por una parte se está produciendo un aumento de la demanda de alimentos por parte de los países en vías de desarrollo, y la necesidad de aumentar la producción para satisfacer estas necesidades. Las perspectivas de los mercados mundiales de alimentos indican que la producción mundial debería aumentar un 70% en 2050 (FAO, 2010). Estas necesidades contrastan con las políticas seguidas en las últimas décadas en Europa dirigidas a desincentivar los aumentos de la producción y a eliminar los excedentes. Debido a ello, los niveles de existencias han alcanzado niveles muy reducidos contribuyendo a un equilibrio estrecho entre oferta y demanda, lo que sin duda resta capacidad de amortiguación a los mercados y contribuye al aumento de la volatilidad de precios. Con niveles bajos de existencias, cualquier variación en la oferta, provocada por ejemplo por una anomalía climática, tendrá como consecuencia una mayor elevación del precio que la producida en un contexto de elevadas existencias.

▼
La agricultura ha vuelto a la agenda política de gobiernos y organismos internacionales, y el objetivo no es ahora controlar los excedentes, sino lograr aumentos de la producción que satisfagan los esperados aumentos de la demanda



Un nuevo escenario

Otras causas han contribuido a explicar el aumento de la volatilidad con los episodios de subidas extremas de precios de los productos básicos y crisis alimentarias. Las crecientes relaciones entre mercados agrarios y mercados financieros y energéticos, la especulación en los mercados de materias primas o el cambio climático, que acentúan las variaciones en la producción, están entre ellas.

En este nuevo escenario, la agricultura ha vuelto a la agenda política de gobiernos y organismos internacionales, y el objetivo no es ahora controlar los excedentes, sino lograr aumentos de la producción que satisfagan los esperados aumentos de la demanda. Y ello sin interferir en el funcionamiento de los mercados, de forma que los agricultores respondan a las señales de los precios.

Por otra parte, la desregulación de los mercados ha puesto de manifiesto otras cuestiones relacionadas con el correcto funcionamiento de estos mercados. La atomización de la oferta y el desequilibrio de productores en la cadena de valor, frente a la transformación y la distribución, tienen efectos negativos en los precios percibidos. Sumado a la subida en los precios pagados por los medios de producción, la pérdida de va-

lor en la cadena alimentaria afecta negativamente a las rentas agrarias y al poder adquisitivo de los agricultores.

Todo ello contribuye a conformar un marco para la agricultura europea plagado de desafíos, al cual se tiene que adaptar la nueva política comunitaria de gestión de mercados. Se trata de fomentar la competitividad de la agricultura en un mercado más abierto, reforzando la orientación al mercado de la producción, pero al mismo tiempo proporcionando un cierto grado de estabilización de las rentas agrarias. Para ello hay que tener en cuenta algunas cuestiones previas que condicionan las líneas de actuación:

- > Las disciplinas del comercio internacional en el seno de la OMC condicionan y limitan las posibilidades de instrumentar medidas tradicionales de gestión de mercados, como son las compras de intervención o la protección en frontera, por lo que éstas únicamente podrían mantenerse como redes de seguridad para situaciones de crisis extremas.
- > El nuevo marco de regulación debe ser lo suficiente flexible para que pueda ser aplicado en situaciones tan diversas como las existentes en los 27 países miembros y en sectores con características muy diferentes.
- > Es necesario tomar medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena de valor, que contribuyan a que los mercados sean más transparentes, justos y competitivos.
- > Se deberían priorizar las medidas proactivas sobre las reactivas, con lo que se reforzaría el cambio hacia un modelo donde las medidas de adaptación y gestión de los riesgos prevalecerían sobre la gestión o mitigación de crisis, que se mantendrían como último recurso.

Por otra parte, la apertura de los mercados y las consecuencias que la volatilidad extrema de precios tiene sobre la agricultura y sobre la seguridad alimentaria, han abierto el debate sobre la necesidad de mejorar el funcionamiento de los mercados mundiales. El objetivo no sería reducir la volatilidad, en la medida en que ésta responde al libre juego de oferta y demanda, sino la incertidumbre causada por variaciones extremas de precios que son consecuencia de acontecimientos imprevistos o fallos de mercado, como la existencia de información imperfecta o ausencia de transparencia.

Pero, además, los últimos episodios de subidas de precios y crisis alimentarias han puesto de manifiesto que la PAC no es un compartimento estanco, y que otras políticas comunes, como la fiscal, la económica, la de competencia o la de



apoyo a las pequeñas y medianas empresas, tienen efectos sobre los mercados agrarios. Es necesaria una mayor coordinación de las políticas buscando sinergias y evitando mensajes o efectos contradictorios.

Teniendo en cuenta lo anterior, la nueva política común de mercados se podría articular sobre varios ejes: 1) racionalizar y adaptar los instrumentos actuales; 2) introducir nuevos instrumentos; 3) incrementar la flexibilidad presupuestaria; y 4) fortalecer la coordinación con otras políticas.

Racionalización y adaptación de los instrumentos actuales

Como ya se ha mencionado, es necesario reforzar los instrumentos destinados a mejorar el funcionamiento de los mercados y la cadena de valor. Para ello, la concentración de la oferta continúa siendo uno de los pilares fundamentales y una asignatura pendiente en muchos sectores. Las organizaciones de productores y las interprofesionales pueden desempeñar un papel fundamental en la reorganización y reequilibrio de la cadena de valor. La posible extensión de los programas operativos utilizados en el sector de frutas y hortalizas y del reconocimiento de las Interprofesiones a otros sectores agrarios son instrumentos que pueden apoyar la constitución de

estas organizaciones. Estas organizaciones podrían intervenir en el diseño y establecimiento de *contratos estándar* y la creación de *comités de seguimiento*, que contribuyan a disminuir las prácticas abusivas dentro de la cadena de valor.

Uno de los aspectos más debatidos en relación con el desequilibrio de la cadena de valor es la posible modificación de las reglas de la competencia, con el fin de que tengan en cuenta las especificidades de la agricultura. Las *normas de la competencia* prohíben los comportamientos colusivos y las prácticas de abuso de posición dominante. Para ello se limitan las posibilidades de negociación colectiva entre actores de la cadena que no compartan instalaciones (cooperativas) y más específicamente el establecimiento de acuerdos sobre precios, que deben ser negociados libremente. El establecimiento de excepciones a estas normas, como las que se han sugerido para el sector lácteo, que van en la dirección de poder negociar colectivamente precios en función de la cuota de mercado, presenta serias objeciones desde el punto de vista de competencia y ya ha sido objeto de informes negativos en este sentido. Asimismo, el abuso de posición dominante es difícil de demostrar y en ocasiones, además, no es la única causa que explica el desequilibrio de la cadena de valor.

Más prometedor para lograr un mejor funcionamiento de la cadena de valor es el establecimiento de *Códigos de Buenas Prácticas* que regulen las transacciones comerciales entre los agentes de la cadena, que sean de adhesión voluntaria, pero de forma que sea reconocida con un mecanismo certificador. Además, esto no implica que no haya un importante campo de actuación en lograr una mayor coordinación en la aplicación de las normas de la competencia en los distintos Estados miembros.

Las disciplinas del comercio internacional han llevado a una pérdida de importancia de los mecanismos tradicionales de gestión de mercados, y en especial de las compras de intervención y de la protección en frontera. El *almacenamiento público* como instrumento de regulación de los mercados presenta serios inconvenientes frente al privado: es menos eficiente, presenta importantes dificultades logísticas y de transporte en una UE de 27 miembros, y no pocos problemas relacionados con la eliminación de excedentes, en ausencia de subvenciones a las exportaciones, y de compatibilidad con reducciones en los precios de entrada como consecuencia de mayores compromisos en las negociaciones de comercio internacional. Debido a ello su utilización

▼
La PAC del futuro debe considerar, de una forma más específica, la protección de los consumidores. En este sentido, el apoyo a las personas más desfavorecidas y la promoción de hábitos alimentarios más saludables, que contribuyan a luchar contra la obesidad, constituyen importantes campos de acción de la política comunitaria



debería reservarse únicamente para casos de crisis extrema bajo decisión discrecional de la Comisión Europea y no ligarse a precios establecidos de compra. Frente a la intervención pública, *las ayudas al almacenamiento privado* presentan mayores ventajas, especialmente en sectores donde la calidad y los costes de almacenamiento son aspectos relevantes, aunque tampoco es el instrumento apropiado en sectores con desajustes estructurales de oferta y demanda.

Aunque la utilización de mecanismos de *protección en frontera* está muy limitada, se mantiene alguna posibilidad en las condiciones de acceso. Los compromisos ante la OMC sólo vinculan los aranceles máximos que se pueden aplicar, pero no los mínimos. En situación de precios elevados de las materias primas, como las vividas en los últimos años, la UE puede reducir o incluso eliminar los aranceles, posibilitando así la entrada de productos que conforman una buena parte de los factores de producción, especialmente de la ganadería, a precios más reducidos.

La PAC del futuro debe considerar, de una forma más específica, la protección de los consumidores. En este sentido, el apoyo a las personas más desfavorecidas y la promoción de hábitos alimentarios más saludables, que contribuyan a luchar contra la obesidad, constituyen importantes campos de acción de la política comunitaria.

Los programas de distribución de alimentos

para las personas más necesitadas han funcionado desde 1987. Sin embargo, en la medida en que la intervención pública ha ido perdiendo importancia, las agencias encargadas de estos programas de ayuda alimentaria han tenido que recurrir al mercado para abastecerse, lo que en una situación de precios de los alimentos elevados introduce dificultades para poder atender las necesidades de estos colectivos. Sería necesario coordinar mejor estos programas con otras medidas de mercado, con el objetivo de que las agencias puedan beneficiarse de precios más reducidos, aumentando la demanda en sectores que atraviesan crisis o precios a la baja, así como planificar sus necesidades con anticipación.

Los programas de ayuda al consumo escolar, vigentes para frutas y hortalizas y leche, incluyen entre sus objetivos la mejora en los hábitos alimenticios de la población infantil, con fines nutricionales y de salud. Con este objetivo tendrían que reforzarse y avanzar en los mecanismos para lograr una mayor eficacia, haciendo esfuerzos para incorporar a las familias en los programas.

Introducción de nuevos instrumentos

La comunicación de la Comisión *La PAC en el horizonte 2020* (COM 2010-672 final, de 18 de noviembre) propone la inclusión, dentro del segundo pilar, de un conjunto de instrumentos de

gestión de riesgos que permitan hacer frente a los riesgos de producción y de mercado.

Con este objetivo se podrían incluir instrumentos como los seguros de producción, los fondos mutuales, los seguros de renta o un instrumento de estabilización que funcionase como red de seguridad de rentas. Varios son los principios en los que debería basarse esta nueva política de gestión de los riesgos:

- > el menú de medidas debe ser diverso, de forma que sea viable para las diferentes agriculturas europeas y percepciones del riesgo de los productores;
- > los esquemas deben ser flexibles y cofinanciados;
- > ningún instrumento debe ser puesto a disposición de los agricultores de forma totalmente gratuita;
- > deben prevalecer los principios de corresponsabilidad y estratificación de los riesgos;
- > debe mejorar y recibir una atención especial la mejora en la formación ante estos nuevos instrumentos y la información puesta a disposición de los productores;
- > debería establecerse un marco común europeo para los mercados de seguros agrarios.

El establecimiento de esta nueva política de gestión de los riesgos permitiría hacer frente a riesgos normales y extremos con distintos instrumentos. La gestión de los riesgos normales podría realizarse mediante diversas fórmulas. Los *fondos mutuales* representan una forma de compartir el riesgo entre productores que asumen la responsabilidad de su gestión. Se trata de fondos propiedad de los participantes, y tienen ventajas para agrupaciones de productores que comparten riesgos similares. Sin embargo, presentan limitaciones para riesgos sistémicos, en los casos en que todos los participantes incurren en pérdidas al mismo tiempo, dado que en este caso no puede haber compensación entre ellos.

Otra fórmula es la de los *seguros de producción* que implican una transferencia del riesgo mediante el pago de una prima. Están muy desarrollados en algunos países europeos, como España, y permiten a los productores cubrirse de riesgos climáticos.

Junto a ellos, los *seguros de rentas* representan una protección frente a riesgos climáticos y de mercado, conjuntamente. Tienen en cuenta la renta global de la explotación y aseguran el margen entre ingresos y costes de producción. Están muy poco desarrollados, debido a que presentan numerosos problemas técnicos relacionados con la ausencia de datos históricos relati-



vos a las rentas de explotaciones individuales y a la existencia de información asimétrica.

Otros instrumentos que pueden ser utilizados para gestionar los riesgos normales de la explotación son los *mercados de futuros y derivados* (de mercados o productos). Son instrumentos financieros que pueden utilizarse para cubrir riesgos debidos a descensos de precios o adversidades climáticas. Su utilización podría aumentar a través de programas de formación específicos dirigidos a los agricultores, pero sin duda requieren la existencia de información fiable y puntual sobre los mercados y productos muy estandarizados.

Finalmente, se podría incluir un instrumento de *red de seguridad en las rentas*, destinado a riesgos extremos o crisis, con el objetivo de garantizar una renta mínima. A diferencia de los seguros de renta, en este instrumento es la Administración (nacional o europea comunitaria) la que actuaría como asegurador y la que pagaría la mayor parte de la compensación en caso de crisis. Debido a ello, únicamente beneficiaría a los agricultores que experimentasen pérdidas extremas de rentas², cubriendo únicamente riesgos no asegurables y exigiendo un pago a los productores para participar en el programa. Aunque su implementación sería más eficiente y menos costosa a nivel europeo comunitario, debido a la posibilidad de compensar riesgos, puede ser más viable a escala nacional.

Para el caso español, el instrumento de seguridad de rentas tendría que ofrecerse como

RATIBROM 2

ATRACCION MORTAL



RATICIDA-RODENTICIDA
DE USO TOTAL



PARTICULARIDADES

RATIBROM 2 primer raticida en pasta húmeda (cebo fresco). Diseñado y fabricado especialmente para el control de roedores dañinos. **Bromadiolona 0,005%**

x40

GRAN ATRACCIÓN

RATIBROM 2 obtiene con su fórmula patentada, una atracción que llega a ser cuarenta veces superior a los raticidas tradicionales consiguiendo que los cebos sean comidos prácticamente en su totalidad.



FACIL INGESTIÓN

RATIBROM 2 con su confección en pasta húmeda (cebo fresco) facilita un rápido consumo de los cebos por los roedores logrando que ingieran una mayor cantidad de principio activo sin despertar desconfianza. Una rata común (*Rattus norvegicus*) de 300 grs. puede emplear hasta veinticuatro veces menos tiempo en devorar un cebo de **RATIBROM 2**, que en ingerir otro cebo del mismo peso de configuración totalmente sólida.

100%

GRAN EFICACIA, RÁPIDO Y TOTAL EFECTO

RATIBROM 2 une su atracción particular con una ingestión fácil y rápida consiguiendo de esta forma los resultados más espectaculares en tiempo record, logrando un control total en el cien por cien de los tratamientos.

Registros:

Nº 05-10-01298 USO DOMÉSTICO, USO AMBIENTAL
Nº 05-10-01298 HA USO EN INDUSTRIA ALIMENTARIA
Nº 0395-P USO GANADERO





▼
La OCM única, a través de la cláusula de perturbación, permite a la Comisión Europea tomar medidas excepcionales en casos en que los mercados se vean afectados por restricciones en el comercio

una garantía adicional a la que ya proporcionan los seguros de cosechas o ganaderos. Se podría pensar en una garantía de suscripción voluntaria que daría derecho a la percepción de una ayuda para mitigar el impacto de una fuerte crisis de mercado, sanitaria o del tipo que sea, como contrapartida al pago de una prima, que podría estar cofinanciada por el Estado miembro y complementada con fondos de la PAC.

Aumento de la flexibilidad presupuestaria

La OCM única, a través de la cláusula de perturbación, permite a la Comisión Europea tomar medidas excepcionales en casos en que los mercados se vean afectados por restricciones en el comercio como consecuencia de la lucha contra la extensión de enfermedades contagiosas del ganado o que otras medidas hayan resultado insuficientes para evitar una crisis severa.

Sin embargo, su aplicación se enfrenta en muchas ocasiones a la ausencia de un presupuesto adecuado. Debido a ello, la existencia de una *reserva presupuestaria*, dentro del Marco de Perspectivas Financieras, que, o bien faci-

tase la transferencia interanual de partidas no utilizadas o bien considerase una dotación específica plurianual, facilitaría la toma de decisiones en casos de crisis graves.

Conclusiones

La PAC no es una política estanca, sino que, al contrario, trata de regular un sector que además se ve afectado por muchas otras políticas comunitarias. Debido a ello, una mayor coordinación con otras políticas, como, por ejemplo, la fiscal, la energética o la de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, facilitaría los procesos de ajuste de la agricultura europea a un mercado más abierto.

Además, los efectos negativos de la excesiva volatilidad de los precios agrarios han llevado a establecer distintas propuestas para reducirla y mejorar la gobernanza de los mercados mundiales. Algunas contemplan la posibilidad de establecer algún tipo de reserva, física o virtual, de productos básicos. Sin embargo, éstas se enfrentan a dificultades políticas y técnicas relacionadas con la financiación, la gestión, su ubicación geográfica o las condiciones de adquisición y liberación.

Más viables y eficaces son las propuestas relacionadas con las medidas destinadas a mejorar la transparencia de los mercados y a la reducción de la incertidumbre. Para ello, la mejora en la información disponible relativa a precios (mundiales, regionales o locales), cosechas, stocks o disponibilidad de exportaciones contribuiría a facilitar la adopción rápida de respuestas o medidas adecuadas. La UE podría tener una participación activa en la mejora de estos sistemas de información de mercados financiando iniciativas y facilitando su acceso a través de bases de datos públicas.

Finalmente, una contribución europea dirigida a paliar los efectos de las crisis alimentarias, especialmente en los países menos desarrollados, sería la constitución de una *reserva de alimentos*. Con ella se podría proporcionar ayuda humanitaria de emergencia a los países más necesitados. ■

▼ **Notas**

¹ Departamento de Economía y Política Agrarias. CEIGRAM (Centro de Estudios e Investigación para la Gestión de Riesgos Agrarios y Medioambientales), ETS Ingenieros Agrónomos.

² El párrafo 7 del anexo 2 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC limita las ayudas a través de instrumentos basados en las rentas, a acontecimientos que impliquen una pérdida superior al 30% de la obtenida de media en años precedentes, limitando la compensación al 70% de la pérdida.