

EVA RABINOWICZ (*)

La reforma radical de la política agraria de Suecia: posibles implicaciones para el debate sobre la reforma de la PAC

1. INTRODUCCIÓN

En 1990 se adoptó la decisión de reformar la política agraria sueca, coincidiendo aproximadamente con la reforma MacSharry. No obstante, en el caso sueco se optó por un enfoque mucho más radical. Las compensaciones ofrecidas a los agricultores a cambio del recorte de precios tuvieron un carácter meramente temporal y las compras de intervención en el mercado interno y las subvenciones a la exportación fueron abolidas (en el apartado 2 se comparan en detalle las dos reformas). La reforma sueca comenzó a aplicarse (en 1991), pero, por razones obvias, no se llevó plenamente a cabo.

¿Tiene algún sentido examinar una reforma que fue abandonada? Obviamente, el interés de un análisis pormenorizado de sus *repercusiones* es limitado, ya que el proceso no se completó y, además, quedó distorsionado por las expectativas de integración en la Unión. En cambio, es posible preguntarse si puede aprenderse algo de la experiencia sueca, sobre todo en el contexto de una posible reforma de la PAC. En el presente trabajo se plantean dos cuestiones que pueden ser pertinentes respecto a dicha reforma. La primera tiene que ver con la economía política de la reforma sueca y, en concreto, con las condiciones previas para que ésta tuviera un carácter radical. La segunda se refiere a la posibilidad de que algunas de las solu-

(*) Departamento de Economía. Universidad Sueca de Ciencia Agraria.

ciones aplicadas en el caso sueco puedan ser útiles para la reforma de la PAC. Se hace especial hincapié en la cuestión de las compensaciones. Así, la reforma sueca se analiza desde un punto de vista descriptivo y otro preceptivo.

En un análisis de una reforma que no ha sido finalizada pueden obtenerse conclusiones que van más allá de las habituales. Resulta imposible saber con seguridad qué habría pasado en última instancia. Puede que el proceso no fuera sostenible una vez que todos los efectos negativos, como el abandono de las tierras marginales, comenzasen a materializarse. No obstante, es importante destacar que la reforma se interrumpió debido al cambio de las circunstancias externas y no a posibles debilidades internas.

El esquema del presente estudio es el siguiente: en primer lugar, se describen la política agraria sueca y la reforma de 1990. Ambas se comparan con fenómenos paralelos en la UE. En el tercer apartado, se resume la aplicación de la reforma hasta su interrupción. En los siguientes apartados, se analizan las condiciones políticas previas para la reforma radical de la política o la economía política del proteccionismo agrario en Suecia. A continuación se estudia la cuestión de las compensaciones. Por último se extraen algunas consecuencias para la reforma de la PAC.

2. BREVE DESCRIPCIÓN DEL PAQUETE DE REFORMA SUECO, COMPARADO CON LA REFORMA MACSHARRY

Una breve comparación entre la política agraria sueca y la PAC a finales de la década de los años 80, puede servir como punto de referencia para contrastar sus respectivas reformas. La política sueca presentaba varias características similares a las de la PAC. La protección en frontera basada en la imposición de exacciones variables a la importación y una regulación del mercado interno parecida al sistema de intervención de la UE constituían las piedras angulares de la política. Asimismo, Suecia aplicaba medidas de control de la oferta en el caso de la leche (cuota introducida en la misma fecha que en la Unión) y el azúcar, y se utilizaban regímenes de retirada de tierras para los cereales. Por otra parte, la política sueca era mucho más homogénea que la PAC, y se aplicaban normas de carácter similar a una amplia gama de productos. Por ejemplo, la carne de vacuno y de porcino se regulaban del mismo modo, así como la

carne de aves y los huevos (como resultado, la diferencia entre los ESP de los distintos productos era mucho menor en Suecia que en la UE. La ayuda total en Suecia, medida como ESP, fue del 57 por ciento en 1990, frente a un 46 por ciento en la UE). Por otra parte, la PAC comprendía y sigue comprendiendo, regulaciones de mercados basadas en principios divergentes que incluyen una intervención obligatoria, voluntaria o nula según los casos. Así, la política agraria sueca anterior podría considerarse más orientada al sector, mientras que la PAC se centraba en los productos. Además, la primera tenía un carácter mucho más normativo y contemplaba varios mecanismos de autorregulación. Las subvenciones a la exportación de productos ganaderos eran pagadas por los propios productores a través de exacciones especiales impuestas automáticamente en caso de aumento de los gastos. Debido a esta característica, la política sueca tenía menor tendencia a sufrir crisis financieras. La principal justificación para la financiación de las subvenciones a la exportación por parte de los productores se sustentaba en la idea de que la renta de los agricultores sólo debía garantizarse en lo referente a la producción destinada al mercado interno. No obstante, en el caso de los cereales, la financiación de las subvenciones a la exportación procedía de varias fuentes, entre ellas el presupuesto del Estado. Debido a ello el aumento de las exportaciones y los bajos precios en el mercado mundial a finales de la década de los 80, causaron un aumento de la carga soportada por el presupuesto.

Puede resultar más apropiado hablar de reformas y no de reforma de la política agraria sueca, ya que fueron varios los cambios de normativa efectuados. Asimismo, cabe mencionar que la reforma de 1990 se basó en diversos principios explícitamente declarados. El más importante aludía a la obligación de pagar a los agricultores sólo por los productos demandados, incluidos los bienes públicos. A primera vista, esto puede parecer trivial, al menos en lo que se refiere a otros sectores de la economía, pero, en la agricultura, los precios de los productos suelen aumentarse con independencia de que se demande una producción excedentaria o no. A continuación se resumen las principales características de las reformas suecas de 1989/1990.

- Se abolió el sistema de cuotas para la leche (esta medida ya se había adoptado en 1989).

- El nivel de protección en frontera no se modificó, teniendo en cuenta las previsiones de una disminución de aranceles como resultado de las negociaciones del GATT. En el documento oficial relativo a la formulación de políticas se apoyaba firmemente la reducción del nivel arancelario. Finalmente, esta reducción se produjo antes de la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT, tras el descenso de los precios internos.
- Se estableció la derogación de la regulación del mercado interno, en algunos casos después de un período de transición.
- Se decidió la abolición de las subvenciones a la exportación, también después de un período de transición. En cuanto a los productos cárnicos, se mantuvieron las subvenciones hasta 1993/1994, sometidas a la limitación de los gastos totales.
- Se suspendieron las revisiones semestrales de precios, negociadas entre los representantes de la Unión de Agricultores y la Delegación de Consumidores, órgano designado por el Gobierno.
- Se ofrecieron a los agricultores pagos compensatorios decrecientes y temporales concedidos en función de la superficie de cultivo. Como alternativa y siempre que se retiraran las tierras permanentemente de la producción de alimentos, la cuantía total de la compensación podía cobrarse en un solo pago. La retirada permanente se definía como un abandono de la producción por un período de cinco años.
- Se ofreció a los agricultores expuestos a graves problemas económicos debido a la reforma, una garantía frente a las quiebras.
- Se adoptaron varias medidas complementarias como la introducción de regímenes de prejubilación y programas de reforestación y la prestación de apoyo medioambiental.
- Se aumentaron los fondos dedicados al desarrollo rural en 100 millones de coronas suecas.

Parecen existir ciertas semejanzas entre la reforma MacSharry y la emprendida en Suecia. En ambos casos, el principal grupo de productos era el de los cereales (por otra parte,

no se esperaba que la carne de vacuno resultara gravemente afectada en el caso sueco). No obstante, la similitud es superficial en cierta medida. Los mecanismos subyacentes eran diferentes. Con la reforma sueca se pretendió cubrir todos los sectores al mismo tiempo. De hecho, se aplicaron los mismos principios a todos los subsectores. Esta característica es coherente con una larga tradición de reformas suecas que siempre han seguido un «enfoque sectorial global» y no han abordado cada producto individualmente. Por otra parte, no se esperaba un impacto equilibrado de la reforma. Al prohibir las subvenciones a la exportación, el mayor efecto se produjo primero sobre los cereales, el grupo de productos de oferta más excedentaria (1). La reforma MacSharry se centró explícitamente en los cereales y en el vacuno. Este modelo era coherente con reformas anteriores de la PAC, en las que se había tendido a seguir un enfoque producto por producto. Otras semejanzas consistieron en la utilización de pagos por superficie cultivable para compensar los recortes de precios y la introducción de medidas complementarias de acompañamiento, sobre todo dirigidas al medio ambiente.

Por lo demás, la reforma sueca tuvo un carácter verdaderamente radical comparada con la reforma MacSharry. Las compensaciones fueron moderadas, decrecientes y, no sólo temporales, sino pagaderas en un plazo *breve* (el período de tres años previsto en la reforma se amplió en un año, es decir, se concedieron pagos en 1994, mientras se esperaba la integración. Véase el apartado 3 sobre la aplicación de la reforma sueca). Puede comprobarse la moderación de las compensaciones si se comparan con los pagos actuales por superficie cultivable previstos en los reglamentos de la UE. Los agricultores de las regiones meridionales fértiles recibieron, a lo sumo, un 45 por ciento de los pagos actuales (2) (en 1990, los precios del cereal en Suecia eran ligeramente inferiores a los de la UE. Tuvieron que reducirse de 1,3 coronas suecas por kg en

(1) Esta situación se debía a su vez a la prioridad concedida a los cereales en otras políticas del pasado, que permitían un mayor nivel de exportación en estos productos que en los ganaderos.

(2) En la región más meridional de Suecia, Malmöhuslan, los pagos más elevados ascendieron en 1995 a 2.666 coronas suecas. En el marco de la reforma sueca, los pagos por el mismo concepto fueron de 1.200 coronas suecas en el primer año y de 950 en los dos años restantes previstos en el régimen original.

1990 a 0,9 en 1993, el último año en que debía aplicarse el sistema de intervención).

Las compras de intervención se eliminaron de forma inmediata en el caso de algunos productos, y en el de otros se autorizó el mantenimiento de un sistema simplificado durante un período de ajuste relativamente breve. Así, la estabilización de los mercados agrarios, utilizada habitualmente en varios países como justificación para la intervención en el sector, se dejó en manos de sus instituciones, que, en algunos casos estaban por consolidar. En la propuesta de políticas (DS 1989: p. 63) se argumentaba que se desarrollarían acuerdos contractuales entre los agricultores y la industria de elaboración de alimentos, etc. y que esta evolución contribuiría a la estabilidad de los mercados agrarios. Otra característica fundamental de la reforma sueca se refiere al objetivo de rentas agrarias. Oficialmente, este objetivo pasó de considerarse una prioridad última a catalogarse como una condición previa para la consecución de otros objetivos. En la propuesta de políticas (ib., pp. 116-134) se defendía que los agricultores y la actividad agraria no eran diferentes del resto de la economía y de otros empresarios y que, por tanto, no debían recibir un tratamiento distinto. Así, se rechazaba la idea de la especificidad de la agricultura y, en la práctica, se abandonaba el objetivo de la renta. La reforma sueca se centró en los cambios institucionales, es decir, en la eliminación de ciertos instrumentos y no en la menor utilización de los mismos. La estrategia que subyace a este enfoque consistía en evitar que dichos instrumentos volvieran a aplicarse progresivamente. Además, se trataba de simplificar la formulación de políticas. La reforma MacSharry, por su parte, mantuvo intacto el régimen de mercado de los cereales, añadiendo nuevas normas al sistema preexistente.

3. APLICACIÓN DE LA REFORMA

La supresión de las cuotas lecheras en 1989 no dio lugar a un cambio drástico en la producción de leche, que aumentó en un 0,4 por ciento en 1990 y se redujo en un 8 por ciento al año siguiente, contradiciendo así la opinión generalizada según la cual el sistema de cuotas no puede abandonarse sin que se produzca una explosión de la oferta. No obstante, en el momento

de la supresión, la reforma de 1990 se encontraba próxima a su aprobación, lo que contribuía al pesimismo de los agricultores respecto al futuro. Por tanto, el sistema de cuotas se convirtió probablemente en una cuestión no vinculante (la producción láctea y, sobre todo, la inversión en la ampliación de la capacidad productiva comenzaron a recuperarse en 1993, debido a la preocupación de los agricultores por no obtener la cuota suficiente en caso de que se confirmara la integración).

Por otra parte, la repercusión esperada de la reforma de 1990 no era significativa en absoluto. Se pretendía ajustar la agricultura sueca, que producía considerables excedentes de ciertos productos, al mercado interno (no se preveía que fuese posible lograr exportaciones rentables sin subvenciones). Al prohibir las subvenciones a la exportación, se consideró que la reforma afectaría en gran medida a los productos excedentarios obtenidos a los precios anteriores al cambio. El grupo más afectado era el de los cereales, en el que el excedente oscilaba en torno al 20 por ciento. De acuerdo con las estimaciones efectuadas por Jonasson (1992) y basadas en un modelo de programación, se esperaba una reducción de precios de un 20 por ciento en el caso de los cereales, de un 9 por ciento en el de la carne de vacuno, un 5 por ciento en el de la carne de porcino y de un 3 por ciento en el de los productos lácteos cuando la reforma alcanzara la aplicación plena. Además, se preveía que la reforma causase una disminución considerable de los excedentes productivos y llevase la tierra a valores próximos a cero, con la excepción de los fértiles llanos meridionales.

La reforma debía comenzar a aplicarse en julio de 1991. Prácticamente el día siguiente de iniciarse el proceso, el Gobierno sueco solicitó su ingreso en la UE. Este paso colocó a la agricultura y a los políticos suecos en una situación incómoda. Afrontar la posibilidad de tener que ajustarse a políticas distintas dos veces en un breve período de tiempo podía resultar problemático, aunque los cambios apuntasen en la misma dirección. De hecho, la situación era peor. Esta gravedad se debía a las considerables diferencias existentes entre los ajustes impuestos a la agricultura sueca por el proceso de reforma interna y los que, previsiblemente, habría que aplicar tras la integración en la Unión. La producción cerealista que, según se anticipaba, se resentiría por la desregulación interna,

como se denominaba este proceso en la reforma, era, por el contrario, muy competitiva en comparación con los precios de la UE. En general, con la reforma sueca se trataba de conciliar la producción y el consumo internos, ya que no se consideraba que la exportación sin subvenciones constituyese una opción realista. Obviamente, una reforma orientada a la resolución de los problemas internos no era deseable en el marco de la integración. En caso de que esta se concretara, el ajuste racional de la producción debía basarse en la ventaja comparativa respecto a los precios de la UE.

No obstante, la solución al problema no era sencilla. La decisión política definitiva sobre la incorporación a la Unión estaba condicionada a la obtención de un resultado favorable en el referéndum. Las encuestas de opinión indicaban una mayoría reducida e inestable en favor del sí. Por tanto, no podía asegurarse la consecución de un voto afirmativo (finalmente, un 52 por ciento de los suecos votaron sí). Además, las posibilidades de interrumpir la reforma eran escasas y no se podía realizar ningún ajuste considerable previo a la integración, ya que esta medida socavaría la credibilidad del compromiso del Gobierno en cuanto al respeto al resultado de la votación. De acuerdo con la constitución sueca, un referéndum no es jurídicamente vinculante y su función es meramente consultiva. Sin embargo, todos los partidos políticos prometieron atenerse al veredicto de la población.

La aplicación de la reforma comenzó como si nada hubiese ocurrido, pero el proceso se hizo cada vez más difícil de sostener con el paso del tiempo y el rápido ritmo de las negociaciones con la Unión. En concreto, los agricultores suecos decidieron mantenerse a la expectativa y seguir con atención la evolución de la PAC. Quedó claro que no se adoptarían decisiones «irreversibles» hasta que se resolviese la cuestión de la integración. Además, en el otoño de 1991 el Gobierno pasó a estar compuesto por una coalición de cuatro partidos que colocó al anterior Partido de los Agricultores, rebautizado como Partido del Centro, al frente del Ministerio de Agricultura. El compromiso del nuevo Gobierno con el proceso de reforma se debilitó considerablemente (véase en el apartado siguiente un análisis de la política agraria sueca).

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, veamos que ocurrió realmente con el proceso de reforma hasta la in-

tegración de Suecia en la Unión (la información que se refiere a continuación se basa en la evaluación oficial de la reforma efectuada desde el punto de vista de los consumidores, SOU 1994: p. 119).

- Las regulaciones del mercado interno se eliminaron o simplificaron de acuerdo con el régimen inicial. No obstante, el sistema de intervención aplicado a los cereales se mantuvo un año más, debido a la necesidad de garantizar la estabilidad hasta que se resolviese la cuestión de la integración. La supresión de las Asociaciones de Regulación del Mercado, órganos semipúblicos encargados de la gestión del sostenimiento de los precios internos y de las subvenciones a la exportación, tuvo lugar sin grandes complicaciones, incluso en el caso del subsector del porcino, en el que había excedentes considerables. El sistema no pasó apuros realmente graves, ya que el sostenimiento de los precios de los cereales continua aplicándose.
- Los precios de los productos agrarios bajaron. Entre 1989 y 1993, los precios al por mayor se redujeron nominalmente en casi un 10 por ciento, lo que equivale a una disminución real del 30,2 por ciento. En 1994, los precios agrarios volvieron a aumentar, marginalmente en el caso de los productos ganaderos pero de forma considerable en el de los cereales. Los precios de estos productos pasaron de 1 a 1,05 coronas sueca por kg (frente a las 0,90 coronas previstas en el régimen anterior). Los precios de los productos alimentarios también bajaron, pero sólo en términos reales. Los precios nominales aumentaron en un 7 por ciento y los reales disminuyeron en un 17 por ciento. Los precios reales de los productos alimentarios en la UE de los 12 se redujeron en un 2,1 por ciento en el mismo período. Así, por primera vez, estos precios mostraron una evolución favorable en Suecia respecto a la situación en la Unión.
- La producción agraria descendió moderadamente. En 1992, la producción de leche se redujo al 92 por ciento del nivel de 1989 y comenzó a recuperarse. El caso de la carne de porcino es semejante. La bajada de sus precios favoreció un aumento del consumo y la mejora del equi-

librio en el mercado interno. En el subsector ovino, tanto la producción de carne como el número de cabezas aumentó considerablemente. Así ocurrió también con los terneros, cuyo número casi se triplicó. La evolución de estos dos últimos subsectores se debió a las previsiones de mayor rentabilidad en caso de integración en la Unión y al deseo de optar a los regímenes de ayuda directa.

- No aumentó la utilización alternativa de las tierras cultivables. Se estima que, de las 380.000 ha. que fueron retiradas de la producción (denominadas tierras reestructuradas), sólo 80.000 se transfirieron de forma permanente a otros usos. Las razones son obvias. Los agricultores que suscribieron el programa ya habían efectuado esta transferencia en 1991/1992. Posteriormente, comenzaron a temer que, al someterse al programa, perderían el derecho a obtener los pagos contemplados en la reforma MacSharry. Al final, Suecia consiguió clasificar como superficie básica todas las tierras cultivables utilizadas anteriormente (1990) para la producción de cereales y semillas oleaginosas.
- Los fondos asignados a la financiación de la reforma, 14.000 millones de coronas suecas, se utilizaron según lo previsto y, para algunos, en vano, ya que Suecia volvió a la regulación de mercados después de la integración. En concreto, los fondos presupuestarios aplicados a la «reestructuración permanente» de la tierra cultivable y otras medidas de ajuste (3.500 millones de coronas suecas) no sirvieron de nada, ya que dicho ajuste ni se había producido, ni era deseable dadas las circunstancias.
- Se aceleraron los cambios estructurales de la actividad agraria, sobre todo en los primeros años de la reforma. El número de explotaciones agrarias se redujo de 98.600 en 1989 a 93.600 en 1991 y 91.500 en 1993.

No resulta fácil evaluar los resultados de la reforma sueca de 1990. La lógica *post hoc ergo propter hoc* es, en este caso, menos apropiada que nunca. Las expectativas de una posible integración en la Unión condicionaron claramente el comportamiento de los agricultores tras la reforma. La precaución evitó un ajuste permanente de los recursos que pudiesen co-

brar mayor valor si la integración se concretaba. En ciertos casos, la producción aumentó más al anticipar rentabilidades futuras que en respuesta a las del momento. Nunca será posible discernir con seguridad los resultados de los dos procesos, la reforma y la preparación para una integración futura e incierta. En cualquier caso, pueden identificarse algunas experiencias positivas:

- Pudieron suprimirse varias regulaciones y *simplificar* considerablemente la política agraria. A pesar de una actitud inicial en cierta medida escéptica, los agentes del mercado consiguieron ajustarse a la situación sin problemas. En poco tiempo, el nuevo sistema orientado al mercado fue objeto de una acogida favorable.
- El comportamiento orientado al mercado influyó incluso en otras partes de la cadena alimentaria que resultaron afectados por la reforma sólo de manera indirecta. Andersson (en Bolin y Swedenborg eds.) señala que los mayoristas modificaron su estrategia de negociación. En lugar de aceptar precios elevados de los alimentos y ofrecer diversos descuentos (utilizados en las campañas de publicidad semanales), el nivel de precios se convirtió en un elemento más de la negociación. Esta opción se adoptó cuando el ritual semestral del aumento de precios de los alimentos, basado en las revisiones de los precios agrarios, dejó de practicarse.
- Los precios reales de los productos alimentarios se redujeron considerablemente. Este descenso se debió a varios factores, entre los que figuró sin duda la reforma. Por primera vez, la evolución de los precios de los alimentos en Suecia fue más favorable que en la UE.

4. ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRARIA EN SUECIA

La economía política de la política agraria sueca ha sido analizada por Rabinowicz (1993) y Rabinowicz y Lindahl (1996). Estos dos autores hacen especial hincapié en el proceso político subyacente a la reforma, es decir, a la formación de coaliciones en el parlamento y, sobre todo, al papel desempe-

ñado por el Partido del Centro (antiguo partido agrario). La influencia desproporcionada de los agricultores, teniendo en cuenta el tamaño del grupo y los recursos dedicados al ejercicio de presiones, puede explicarse por una estrecha relación entre la organización de los agricultores y un partido agrario específico. La posición centrista de este partido (hay otros semejantes en los demás países nórdicos) le ha convertido en un socio de coalición o de cooperación que garantiza el apoyo de la población agraria. En otras palabras, los autores defienden que los agricultores han resultado favorecidos por la competencia política al ser considerados «votantes medios». En consecuencia, en el análisis se vinculan las reformas de la política agraria a los cambios en la composición del Gobierno y a la pérdida de la posición estratégica de los agraristas.

Rabinowicz (1993) señala que la existencia de un gran número de consumidores y la de uno muy reducido de agricultores, hace casi imposible que las políticas agrarias puedan sostenerse durante mucho tiempo sin un consentimiento tácito de los primeros, como puede observarse en los países de la OCDE. Así, se afirma que la principal explicación del proteccionismo agrario es la falta de una firme oposición por parte de quienes lo padecen. Este punto de vista se apoya en las encuestas de opinión que, en general, señalan que la política agraria es acogida favorablemente por la mayoría de los consumidores. Además, un descontento prolongado de un amplio número de consumidores atraería probablemente a políticos de distintas ideologías que tratarían de capitalizarlo. Sin embargo, la utilización de esta cuestión es poco habitual en el contexto político europeo. Suele argumentarse que los consumidores ignoran racionalmente lo relativo a la política agraria, uno de los elementos que componen la oferta electoral por la que votan en el marco institucional de la democracia indirecta. No obstante, Rabinowicz atribuye la falta de oposición a la racionalidad limitada de los consumidores. Señala que las políticas agrarias se deben a varias causas generadoras de consenso y están acreditadas por efectos positivos que no consiguen expresar.

Los dos modelos anteriores parecen ser importantes para comprender la reforma de la política agraria o las reformas emprendidas a finales de los años 80 y principio de los 90. Empezando por el primer modelo mencionado, cabe destacar

que la política de coalición en Suecia se caracteriza por la competencia de dos bloques en un sistema multipartidista. Las coaliciones o incluso las colaboraciones entre los partidos socialistas y no socialistas son escasas y se han limitado a los grupos cercanos entre sí en la escala política. El partido socialdemócrata, que ha dominado la política de posguerra en Suecia, ha colaborado tradicionalmente con el Partido del Centro (ex-agrario), sobre todo desde una posición de gobierno y, en ocasiones, formando una coalición de gobierno. El apoyo a la política agraria siempre fue una condición *sine qua non* para mantener esa cooperación. No obstante, este modelo habitual de colaboración cambió en la década de 1980. Se alcanzaron varios compromisos importantes con los liberales (Folkpartiet), entre los que destaca la reforma del sistema fiscal. Con la posibilidad (y la capacidad) para elegir a otros partidos distintos del agrario para contar con un apoyo ocasional, los socialdemócratas no se vieron obligados a eludir la reforma de la política agraria.

Que sea posible reformar una política no significa necesariamente que la reforma se materialice. Las políticas populares rara vez cambian, sobre todo en ausencia de una crisis del tipo que sea. Esta consideración enlaza con el segundo aspecto, a saber, la pérdida de popularidad y legitimidad de la política agraria sueca. Puesto que este aspecto puede ser más importante para la reforma de la PAC, se analizará con mayor detalle.

5. FACTORES QUE CONTRIBUYERON A LA PÉRDIDA DE POPULARIDAD Y LEGITIMIDAD DE LA POLÍTICA AGRARIA SUECA

Precios de los alimentos: el signo más evidente del rechazo de los consumidores a la política agraria aplicada en Suecia o la UE sería el descontento con los precios de los alimentos. No obstante, estos precios no suelen constituir un problema, sobre todo en la UE (Buckwell, 1992). Tal afirmación no se cumplía en Suecia. Los consumidores de este país tenían más razones para no sentirse satisfechos al respecto. Los precios eran muy altos comparados con los internacionales. Los análisis de acuerdo con las paridades de poder ad-

quisitivo indicaban que los precios de los alimentos y los precios generales en Suecia (1990) superaban a los de la UE en un 60 por ciento y un 35-40 por ciento respectivamente (Bolin, Swedenborg, 1992). Por otra parte, los precios reales de los alimentos también aumentaron en la mayor parte de la década de 1980. Esta tendencia se debió en parte a la supresión de las subvenciones alimentarias, introducidas en 1973 en respuesta a las protestas de las amas de casa (véase más adelante) y aplicadas en la década de 1970 para compensar algunos aumentos de los precios de los alimentos derivados de las revisiones semestrales (véase el apartado anterior). El resultado de toda la operación consistió en trasladar a los consumidores en un breve período de tiempo los aumentos acumulados durante años y encubiertos por las subvenciones. Rabinowicz (1992) ha observado que lo que motivó aparentemente el descontento de los consumidores suecos no fue tanto el nivel de precios como su modificación. Mientras los precios de los alimentos fuesen coherentes con la inflación (o, aún mejor, cayesen en términos reales), los consumidores parecían aceptar un nivel de precios elevado. Los aumentos de los precios reales de los alimentos, acaecidos a principios de la década de 1970 y a mediados de 1980, dieron lugar a demostraciones de descontento como las manifestaciones de amas de casa o la calificación por parte de los consumidores de los precios elevados como un problema social acuciante en las encuestas de opinión. La importancia de este elemento como factor que contribuyó a la puesta en marcha de la reforma sueca se confirma por la prioridad concedida en la propuesta de reforma (DS 1989: p. 63) a la reducción directa de los precios y a un menor aumento de los mismos en el futuro.

Cambio de la geopolítica: Un objetivo común de la PAC y de la política sueca (así como de otros países) era garantizar el suministro de alimentos. En Suecia, este objetivo era objeto de una atención prioritaria. La seguridad alimentaria se vinculaba estrechamente a la política de neutralidad de Suecia, que sigue sin formar parte de la OTAN. El mantenimiento de las rentas agrarias, aunque declarado como un objetivo en sí mismo, podía considerarse una cuestión derivada de la seguridad de los suministros alimentarios. Los agricultores tenían derecho a recibir ayuda a la renta al ser los proveedores de un bien públi-

co tan importante (por otra parte, debían ser remunerados por cumplir esta función). La seguridad alimentaria se definió como la capacidad para suministrar 3.000 kcal por persona y día sin interrupción durante tres años de aislamiento (3). Esta definición se expresó a su vez en los objetivos de producción relativos a los principales productos agrarios. Se elaboraron planes detallados para la transición de la producción en tiempos de paz a la producción de guerra en caso de que surgiese la necesidad. Se almacenaron fertilizantes y plaguicidas por razones estratégicas. Obviamente, podría argumentarse que la seguridad alimentaria no era tanto un objetivo real como una excusa para apoyar a los agricultores. Es posible que este argumento fuese cierto en alguna medida, pero se necesitaría mucha suspicacia para interpretar la planificación defensiva descrita como una coartada. Además, nunca se recurrió a este argumento defensivo en el caso de la horticultura, que no se contempló en el objetivo de ayuda a la renta y a la que sólo se ofreció una protección en frontera. Se determinó que la autosuficiencia en el caso de las hortalizas no era necesaria, puesto que podía ampliarse dicha producción en tiempo de guerra. Basta con conservar las semillas suficientes en almacenes estratégicos, lo que también se llevó a cabo. La importancia de la neutralidad y, por tanto, de la seguridad alimentaria queda demostrada por el hecho de que, a principios de la década de 1970, cuando Dinamarca se convirtió en miembro de la Unión y Noruega intentó incorporarse (4), Suecia no había iniciado siquiera las negociaciones, al considerar que la integración no era compatible con la política de neutralidad. Resulta difícil saber si ésta constituyó la causa real o una mera excusa. En cualquier caso, la excusa era lo suficientemente significativa para obviar la cuestión de la integración.

No obstante, el escenario oficial de defensa sueco, que se asemejaba en gran medida a una versión reducida de la segunda Guerra Mundial y que pudo ser razonablemente apropiado en la década de 1950, resultaba cada vez menos justificable con

(3) El escenario oficial de defensa se basaba en la idea de que Suecia permanecería al margen de un conflicto entre el este y el oeste de Europa, en una versión algo más breve de la segunda Guerra Mundial.

(4) Los políticos noruegos lograron negociar la integración, pero no consiguieron convencer a la población para que votara afirmativamente.

el paso del tiempo y, sobre todo, por los cambios de la situación internacional en la década de 1980. Finalmente, se introdujo en dicho escenario la consideración de un bloqueo de un año y otras modificaciones. Como «preámbulo» a la reforma de la política agraria, el Gobierno encargó al Instituto de Investigación de la Defensa Nacional un estudio de la adecuación de la política agraria vigente respecto a los requisitos de seguridad alimentaria (Molander, 1987) (5). Los resultados del estudio indicaron que el objetivo de defensa establecido podía alcanzarse con un nivel mucho menor de autosuficiencia.

Cambio de las preferencias, renta agraria y medio ambiente: La renta agraria fue objeto de una atención cada vez menor en la política sueca de la década de 1980. Son varios los factores que explican esta actitud: la reducida proporción de la población empleada en la agricultura (menos del 3 por ciento), la escasa dependencia de los hogares agrarios de las rentas obtenidas en la agricultura debido a la pluriactividad (30 por ciento de la renta total a escala del sector), las buenas oportunidades para encontrar empleo al margen de la agricultura (hasta la última recesión de principios de la década de 1990, Suecia registraba una tasa de desempleo singularmente baja). Al mismo tiempo, creció la preocupación por el medio ambiente. La población comenzó a interesarse por la pérdida de biodiversidad, la eutrofización de los lagos, etc. y a obsesionarse con los residuos de plaguicidas en los alimentos. En estas circunstancias, aplicar una política en la que se concede prioridad a las rentas agrarias respecto al medio ambiente parecía, como mínimo desfasado. Sencillamente, la política agraria abordaba prioridades erróneas, que fueron objeto de una severa crítica, sobre todo a través de un intenso debate político.

Debate sobre la política agraria: La crítica abierta, generalizada y duradera, por ejemplo a través del debate público sobre la política agraria, debe ser profunda si se considera que un conocimiento insuficiente por parte de los consumidores y los contribuyentes explica en buena medida la falta de oposición a dicha política. En Suecia se produjo de hecho tal debate en el

(5) El investigador P. Molander se encargó de la elaboración de la propuesta de reforma de 1990.

período anterior a la reforma. Esta comenzó a considerarse con la publicación de un libro de análisis, «La economía política de los alimentos», de Bolin y cols. (1984), en el que se ponen en cuestión los argumentos populares generadores de consenso en favor de la protección y se defiende una liberalización completa del comercio agrario. El libro provocó la ira de los agricultores y dio lugar a un amplio debate público (véase Palmgren (1985) para un análisis al respecto). Posteriormente se publicaron otros libros, informes y artículos. Según la nueva descripción ampliamente aceptada del proteccionismo agrario, la política aplicada al sector era costosa, beneficiaba a los ricos a costa de los pobres y favorecía las fértiles llanuras meridionales de Suecia y no las regiones septentrionales remotas. Además, se culpó a la política de perjudicar a los países en desarrollo y de falta de eficacia en el suministro de bienes públicos, como el ocio rural. Este debate esencial contribuyó al cambio en la percepción de la política y estableció un vínculo entre los precios elevados de los alimentos soportados por los consumidores y el proteccionismo agrario. Por otra parte, algunos consumidores se muestran descontentos por el coste de los alimentos, sin reconocer que los precios elevados pagados a los agricultores tienen alguna responsabilidad sobre dicho coste. Consideran, en cambio, que la culpa recae exclusivamente en los intermediarios. Los vínculos entre la seguridad y la autosuficiencia alimentarias fueron criticados, cuando no ridiculizados (Bolin y cols. 1984, Lundahl y Hedlund, 1985). No obstante, el rasgo más importante de este debate es que no se limitó a los estudiosos, sino que se trasladó en gran medida a las páginas de opinión de los principales diarios. Asimismo, participaron en el debate varios interlocutores ajenos al «triángulo de hierro» formado por los políticos especializados en agricultura, los burócratas y los grupos de presión. Se presentaron varias propuestas de reforma por organismos gubernamentales ajenos al ámbito agrario, investigadores independientes, partidos políticos, etc. (para más información, véase Rabinowicz, 1993).

6. ¿ERA LA LEGITIMIDAD VERDADERAMENTE IMPORTANTE?

Al realizar una interpretación a posteriori de las causas de una reforma en la formulación de políticas, lo que consti-

tuye un acontecimiento singular, los investigadores se encuentran en la situación de disponer de una observación y múltiples variables explicativas o causas posibles. Puede resultar difícil evitar la ambigüedad y, a menudo, el resultado es la consideración de un mismo acontecimiento como base de teorías opuestas. Por tanto, lo razonable es optar por la prudencia y volver a analizar los distintos argumentos. Es difícil cuestionar que la pérdida de la posición estratégica del partido agrario constituyó una condición necesaria para que la reforma tuviera lugar. El mismo modelo puede observarse en diversas ocasiones, sobre todo al examinar la política agraria sueca posterior a la integración, cuando el Gobierno socialdemócrata minoritario anuló varias medidas no deseadas por los agricultores a cambio del apoyo del Partido del Centro a los recortes presupuestarios [para un análisis más detallado, véase Rabinowicz y Lindahl (1996)]. Además, la aplicación de la reforma confirma también este modelo. Como ministro de agricultura, el Sr. Olsson, vicepresidente del Partido del Centro y exagricultor, mantuvo y elevó los pagos por las superficies cultivables y adoptó varias medidas previas a la integración favorables a los agricultores. Asimismo, se elevaron los precios de los cereales (véase el apartado anterior).

Una cuestión importante consiste en determinar si la pérdida de popularidad y legitimidad fue en realidad tan decisiva como se ha afirmado antes. Pueden señalarse varios argumentos que confirman la hipótesis de la relevancia de dicha pérdida. Incluso la Confederación de Agricultores Suecos (LRF) aceptó, aunque de mala gana, que la política agraria debía reformarse. Todos los partidos principales, incluido el «agrario» (Partido del Centro), apoyaron la idea básica. Esta coincidencia pone de manifiesto la creencia de los políticos en la buena acogida de la reforma por parte de los votantes. No obstante, el Partido del Centro intentó obstruir la reforma en lo posible. En las últimas fases de la negociación, este partido no apoyó la supresión de las subvenciones a la exportación, afirmando que tal decisión debía condicionarse a la adopción por otros países de compromisos semejantes en el marco de la Ronda Uruguaya del GATT.

Con todo, la cuestión fundamental es que la reforma sueca no fue el resultado de una crisis financiera interna ni

del ejercicio de presiones desde el exterior, como ocurrió habitualmente con las reformas de la PAC (Petit y cols., 1986, Moyer y Josling, 1990). Obviamente, las comparaciones entre la PAC y una política agraria nacional deben considerarse con precaución. La segunda sólo puede provocar una crisis presupuestaria «local» y constituye un elemento más de los cientos que componen la lista de gastos de un gobierno. Por otro lado, los problemas presupuestarios de la política agraria sueca no eran graves. Como se ha indicado, los sectores ganaderos se autorregulaban en mayor o menor medida. El crecimiento de las exportaciones de cereales generaba aumentos del gasto público no deseados. En cualquier caso, la mayor parte de la carga recaía en los consumidores a través de un impuesto especial que gravaba la fabricación de harina, cuya recaudación se dedicaba a la financiación de las exportaciones de cereal. La subida de los costes de estas exportaciones podría haberse resuelto mediante una reforma más limitada, por ejemplo, retirando más tierras, una política que ya se había aplicado como solución temporal. No obstante, la opción de la retirada de tierras se rechazó explícitamente por sus costes, no presupuestarios, sino sociales. En la propuesta de políticas (DS: 1989: p. 63) se dio prioridad a la evaluación de los objetivos de política establecidos oficialmente y se llegó a la conclusión de que los resultados no eran buenos. Más aún, se utilizó la eficiencia económica como criterio de análisis.

En cuanto a las presiones externas, cabe señalar que Suecia no fue uno de los actores principales de la Ronda Uruguay. Además, la prohibición de las subvenciones a la exportación superaba con mucho los requisitos del GATT. Por otra parte, la reforma sueca causaba tensiones «contrapuestas» en el proceso del GATT. Los países nórdicos negociaban juntos, siendo representados en el caso de la agricultura por Finlandia, caracterizada por un fuerte proteccionismo. El liberalismo agrario de Suecia generaba tensiones considerables en el seno del grupo.

La importancia de la pérdida de legitimidad para la reforma sueca puede comprobarse asimismo al efectuar comparaciones históricas. En 1967, el Partido Socialdemócrata (SDP), que disponía en esa fecha de una mayoría estable en el parlamento, emprendió una reforma de la política agraria que acabó costán-

dole cara. El SDP perdió votos por esta causa (Lindahl, 1995) porque los votantes se opusieron a la severidad del cambio. A principios de la década de 1960, el empleo en la agricultura (en horas de mano de obra) se redujo en un 40 por ciento (casi un 5 por ciento anual). Parte de este descenso debe atribuirse a la política de cambio estructural obligatorio. Ha de tenerse en cuenta que fueron otros votantes, sobre todo los rurales, y no los agricultores quienes rechazaron la reforma, ya que éstos rara vez votan a los socialdemócratas. El rechazo se debió en parte a razones de solidaridad y en parte a la defensa de los intereses propios, ya que la despoblación provocada por la aplicación de esta política perjudicaba a las personas que permanecían en las zonas rurales despobladas.

7. COMPENSACIONES

Puede que la actitud distinta respecto a las compensaciones por la reducción de precios sea la diferencia más destacada entre la reforma sueca y la MacSharry. Esta cuestión merece un análisis detallado, ya que es posible que la compensación constituya un elemento fundamental en las reformas futuras de la PAC. En el documento sobre estrategia se prevé que las compensaciones sigan los pasos de la reforma MacSharry.

El pago de compensaciones es una cuestión esencial para emprender nuevas reformas de la PAC. Si todos los cambios de política deben compensarse plenamente y sin límite temporal, el alcance de las reformas futuras puede ser muy restringido. Además, no es seguro que la sustitución del sostenimiento de precios por los pagos directos pueda justificarse por razones de eficiencia si se tienen en cuenta los costes administrativos y la distorsión creada por los impuestos (aumentados para pagar las compensaciones). De la teoría de la imposición óptima (véase, por ejemplo, Varian, 1995), se deduce que los impuestos crean menos distorsiones si se aplican a bienes inelásticos. Por tanto, la imposición de los alimentos genera menos perturbación que la de otros bienes.

Los pagos directos pueden efectuarse con varios fines (para más información, véase OCDE, 1994 y Kjeldahl, 1995). Aquí se abordan específicamente los pagos realizados para compensar los recortes de precios. Este tipo de ayuda ha constituido un elemento importante en las dos reformas comparadas.

En el caso sueco, los pagos deben analizarse a la luz de la lógica subyacente a la reforma en su conjunto. Al rechazar la hipótesis de especificidad y, por tanto, asumir que la agricultura no es diferente a otros sectores de la economía, la idea de conceder una ayuda permanente a la renta perdió sentido. Por otra parte, la transición a una ayuda directa a la renta frente a otra concedida a través de los precios se basa en el supuesto de la necesidad de dicha ayuda, es decir en la incapacidad de los agricultores para obtener una remuneración justa en un mercado desregulado y en la imposibilidad de que el servicio de protección social pueda abordar el problema de la renta o soportar la carga excesiva que éste generaría.

Inevitablemente, el debate de las compensaciones es político e implica la emisión de juicios de valor. Los economistas tienden a evitar éstos y concentrarse en las cuestiones relativas a la eficiencia en la asignación. Los cambios de política se evalúan en función del bienestar agregado, utilizándose en el caso más simple la suma de los cambios en el excedente del productor y del consumidor. En tal caso, los ganadores pueden compensar a los perdedores, lo que exige la aprobación de un criterio de compensación, ya que es posible redistribuir la nueva distribución de bienes de forma que todos prefieran la situación final a la inicial. El método de compensación se diseñó originalmente para evitar la celebración de juicios en los casos en que algunas personas ganaban y otras perdían.

No obstante, si la compensación sólo es posible, pero no se abona, algunos seguirán beneficiándose a costa de otros.

Las compensaciones no suelen pagarse en las situaciones reales. Puede argüirse que, si la política agraria se reformase y se compensase a los agricultores, tal reforma constituiría un caso singular de mejora paretiana en la vida real. Para ello, habría que compensar a todos los perdedores, oferentes de factores de producción, transformadores de productos agrarios, trabajadores contratados, etc. Este último grupo en concreto no suele tenerse en cuenta en las propuestas de compensación. Además, el pago de compensaciones podría absorber la totalidad de las ganancias sociales. Asimismo, incluso en este caso, el concepto de compensación no está libre de juicios de valor. La distribución actual de los beneficios no es el resultado de un equilibrio de mercado inalterado, sino de repetidas intervenciones en el mismo. Por otra parte, parece en cierta

medida ilógico criticar la política actual por la distribución desigual de beneficios y tratar de conservarla al mismo tiempo mediante las compensaciones (con todo, esta contradicción ha caracterizado también a la reforma emprendida en la UE). Por tanto, los juicios de valor son inevitables. Una posibilidad de mitigar el problema consistiría en utilizar como punto de partida los objetivos declarados para la política agraria y la sociedad en su conjunto. Estos objetivos podrían emplearse como sustitutos o, al menos, indicadores de la función de bienestar social inobservable. Al fijar los objetivos sociales suelen considerarse problemas de cohesión, justicia y equidad. Además, la aplicación de un principio general de equidad podría dar lugar a homogeneizar el tratamiento de casos semejantes. Por tanto, los agricultores no deben recibir un trato mejor o peor que otros grupos sociales, siempre que sus problemas sean similares. Así, puede afirmarse que las compensaciones deben compararse con los programas de reconversión emprendidos en otros sectores, el seguro de desempleo ofrecido a los trabajadores, etc.

Cabe plantear la necesidad de pagar compensaciones. Los pagos pueden basarse en diversos principios que dan lugar a distribuciones de fondos totalmente opuestas. Pueden considerarse tres principios diferentes:

- Incumplimiento de un contrato comercial.
- Incumplimiento de un contrato social.
- Interrupción o revisión de las políticas existentes de acuerdo con formas aceptadas socialmente.

De conformidad con el primer principio, las compensaciones se referirían estrictamente a los daños causados por la interrupción de la política agraria a cada productor, sin restricciones ni cualificaciones. En este caso, la política se considera una relación comercial entre los agricultores y la sociedad. La larga duración de la política crea expectativas sobre su continuidad y un «derecho» a recibir ayuda. No obstante, es cuestionable que las políticas públicas puedan tratarse como contratos comerciales.

La consideración de las reformas de la política agraria como incumplimientos de *contratos sociales* se basaría en cierta medida en la misma idea de que las políticas duraderas crean derechos, y daría lugar a una distribución de compensaciones

semejante. Estas se concederían por los perjuicios causados por la interrupción de la política. No obstante, los pagos en este caso serían modificados en función de los objetivos sociales generales como la equidad, la justicia o la cohesión. Se suprimirían las transferencias de grandes cantidades de dinero a personas acaudaladas (la transferencia de fondos de gran cuantía a personas con rentas y activos superiores a las medias nacionales no puede ser compatible con los principios de justicia ni con lo que los autores de la constitución definieron como garantía de una «renta justa»). Asimismo, ha de tenerse en cuenta la disponibilidad de fondos presupuestarios y las compensaciones pagadas a los agricultores deben ser coherentes con las concedidas a otros grupos. Cabe señalar que las prestaciones de desempleo, en general, sólo pueden cobrarse durante un período de tiempo relativamente corto. Los programas de reconversión aplicados en otros sectores tampoco tienen una duración ilimitada. Los cambios de política que afectan a grandes grupos (pensionistas, beneficiarios de los pagos de protección social, etc.) no suelen dar derecho a compensación por razones obvias. Si la política no puede ser financiada, lo que constituye una causa frecuente de su revisión, tampoco lo podrá ser la compensación. Una razón para ser más generosos con los agricultores es que éstos viven pobres, pero mueren ricos, es decir, la explotación agraria puede utilizarse como fondo de pensiones.

El tercer principio es radicalmente diferente. Las compensaciones no se pagan porque se incumpla un contrato específico, sino porque una sociedad está obligada en general a interrumpir actividades pasadas de acuerdo con formas aceptables desde un punto de vista social o, simplemente para evitar crear dificultades a las personas, conforme a una versión modificada de la función de bienestar social conservadora de Corden. En este caso, los pagos deben dirigirse a los agricultores más perjudicados por el cambio de política. Probablemente, los últimos en incorporarse a la actividad o aquéllos que han realizado una inversión considerable en fecha reciente (la repercusión a largo plazo de una posible interrupción de las políticas agrarias sobre el medio ambiente y la distribución regional de la producción es una cuestión completamente distinta y su análisis no debe mezclarse con el de las compensaciones).

Puede tener cierto interés comparar la reforma MacSharry y la de la política agraria sueca en lo que respecta a las compensaciones. En la primera parece seguirse el primero de los principios mencionados. La reducción de la renta se compensa con independencia de su magnitud. En la reforma sueca se cumple con bastante rigor el último principio. Se ofreció a los agricultores compensaciones temporales y decrecientes, basándose en la fijación de un período para que éstos decidiesen la continuidad o el abandono de la actividad agraria bajo las nuevas condiciones. Además, se adoptaron medidas para evitar las quiebras en el sector, ya que los agricultores suelen garantizar personalmente sus préstamos. Así, las quiebras crean graves dificultades sociales a los afectados. Se ofreció a los agricultores endeudados una refinanciación de sus empresas o la posibilidad de vender éstas al Gobierno a un precio que cubriese la deuda total y les permitiese abandonar la actividad sin obligaciones financieras pendientes. Asimismo, los agricultores que renunciaron a producir pudieron obtener la totalidad del montante compensatorio por anticipado. De esta forma, las compensaciones se orientaron más al futuro que al pasado. Además, el aumento del apoyo a la política rural también puede considerarse una medida de compensación indirecta, ya que brindó a algunos agricultores nuevas oportunidades empresariales.

8. RESUMEN Y POSIBLES IMPLICACIONES PARA LA REFORMA DE LA PAC

La reforma sueca no es interesante por sus logros, ya que, finalmente, casi todas las medidas que incluía tuvieron que ser anuladas, sino por los objetivos que contemplaba. Lo que diferencia a la reforma sueca es que no existía una necesidad urgente de cambio político en el sector. La reforma no se emprendió por una crisis presupuestaria o por presiones externas. El problema del excedente de cereales podría haberse resuelto mediante cambios mucho más modestos y «locales». En cambio, se aplicó una reforma radical basada en ciertos principios.

La reforma sueca fue verdaderamente radical, al menos en comparación con la reforma MacSharry. La política agraria fue objeto de una simplificación considerable, la regulación

del mercado interno debía suprimirse, así como las subvenciones a la exportación. Las compensaciones eran temporales y muy modestas. Se adoptaron medidas específicas respecto al medio ambiente y el desarrollo rural.

¿Qué características de la reforma y la situación suecas pueden trasladarse a la UE y al debate sobre la reforma de la PAC? Obviamente, el proceso político que subyace a la reforma sueca es propio del país, si bien puede encontrarse un cierto paralelismo con el caso de Finlandia, donde también existe un partido agrario que desempeña un papel principal en la escena política. En general, cabe señalar que la aplicación de las experiencias de un país a otro debe considerarse con precaución y que las semejanzas entre las políticas agrarias de diferentes partes del mundo industrializado son en cierta medida limitadas (6). Además, la comparación entre políticas nacionales y supranacionales siempre resulta delicada.

Con todo, existen ciertas semejanzas fundamentales entre los sistemas políticos europeos que permiten extraer algunas conclusiones de la economía política de la reforma sueca aplicables a la reforma de la PAC. La inversión directa en favores políticos se encuentra considerablemente restringida por las instituciones políticas de la sociedad europea. La influencia de los agricultores sobre la política de su sector ha sido canalizada a través de una predisposición positiva de los consumidores y los contribuyentes. Sin la influencia propicia del fundamentalismo agrario, los agricultores nunca habrían conseguido tantas ayudas. La comparación con otros grupos de tamaño semejante que requieren recursos parecidos pone de manifiesto que estos grupos nunca han logrado asegurarse transferencias análogas. En consecuencia, la legitimidad de la política agraria es esencial. De hecho, las experiencias suecas confirman esta afirmación.

La reforma sueca fue posible no sólo debido al debilitamiento de la posición estratégica de los agraristas (el Partido del Centro), sino también por la pérdida de legitimidad de la política. El descontento generado por ésta aumentó a finales

(6) Las políticas de Noruega y Estados Unidos constituyen casos pertinentes. La primera se basa en un régimen de igualación de rentas excesivamente ambicioso y meticuloso en cuestiones de justicia, en el que se transfieren fondos a los pequeños agricultores ineficientes, mientras que el segundo beneficia fundamentalmente a los productores de ingresos elevados y un patrimonio considerable.

de la década de 1980, impelido por la magnitud y la rápida subida de los precios. La política fue objeto de repetidas críticas en un debate público generalizado en el que intervinieron numerosos interlocutores ajenos al triángulo de hierro tradicional compuesto por los políticos especializados, los burócratas agrarios y los grupos de presión. Así, estos grupos perdieron su poder para determinar las cuestiones dignas de consideración política. Esta pérdida de influencia es, en concreto, el último aspecto pertinente para la reforma de la PAC e indica que sin duda se emprenderán otras en el futuro. Una política sueca desfasada, que abordaba problemas del pasado y no del futuro y distribuía los fondos en favor de los ricos y no de los pobres, presenta grandes semejanzas con la PAC actual. Los efectos de ésta en la distribución de la renta son hoy plenamente comprobables a través de los pagos directos. Estos efectos son objeto de críticas cada vez más numerosas. Además, en el debate sobre la reforma de la PAC participan actualmente varios grupos distintos de los interlocutores tradicionales, como ocurrió con la reforma sueca.

Al analizar el diseño de la reforma sueca, puede argumentarse que esta experiencia, aunque no fue plenamente aplicada por razones obvias, debe tenerse muy en cuenta. Las compensaciones han de pagarse no porque los errores del pasado hayan generado un derecho a recibir ayuda en el futuro, sino porque la sociedad está obligada, respecto a la agricultura y a los demás sectores, a abolir políticas pasadas de acuerdo con condiciones aceptadas socialmente. La vinculación de los pagos compensatorios con la capacidad de los agricultores para afrontar el cambio de política puede constituir un método válido también para la Unión Europea. Deben evitarse los pagos de gran cuantía y escasamente equitativos porque estas ayudas contribuyen sin duda a agravar el déficit democrático de la Unión. □

BIBLIOGRAFÍA

- BOLIN, O.; MEYERSSON, P. M. y STÅHL, I. (1984): *Makten över maten*. SNS Förlag.
- BOLIN, O. y SWEDENBORG, B., eds (1992): *Mat till EG-pris*. SNS Förlag.

- BUCKWELL, A. (1992): *Economic implications of changing agricultural policy in Europe*. Agra Europe Conference.
- DS 1989: 63: En ny Livsmedelspolitik.
- HEDLUNG, S. y LUNDAHL, M. (1985): *Beredskap och protectionism*. Liber Förlag.
- JONASSON, L. (1993): Mathematical programming as prediction. *Ahandlingar* nr 8. Institutionen för ekonomi. SLU.
- LINDAHL, B. (1995): Intresseorganisationer och agrarpartier - en nordisk jämförelse. *Avhandlingar* nr. 17. Institutionen för ekonomi, SLU.
- MOLANDER, P. (1988): *Säkerhetspolitiska aspekter på livsmedelsförsörjning*. FOA Rapport. C 10311-1.2
- MOYER, M. W., y JOSLING, T. (1990): *Agricultural policy reforms*. Harvester. Weathershaft.
- PALMGREN, A. (1985): Debatten kring «Markten över maten». *Företag och Småhåll*, nr. 4, SNS.
- PETIT *et al.* (1986): *The birth of milk quota*.
- RABINOWICZ, E. (1992): Agricultural policy - old wine in new bottles, in, *Studies in Consumer Power*. Routledge.
- RABINOWICZ, E.: Swedish Agricultural policy reform. Are there any lessons to be learned for the reform of the CAP?. In: *EC Agricultural Policy at the End of the Century*. *Wissenschaft Verlag Vak. Kiel KG*.
- RABINOWICZ, E. y LINDAHL, B. (1996): Pressure groups, political parties and government coalitions - a comparison of agricultural policies in the Nordic countries with special reference to post-accession policies in Sweden and Finland, próxima aparición.
- SOU: 1994: p. 119: Livsmedelspolitik för konsumenterna - Reformen som kom av sig.
- VARIAN, H. (1992): *Microeconomic Analysis*. W.W. Norton & Company.

RESUMEN

En 1990, Suecia inició un profundo proceso de reforma de su política agrícola del que se pueden extraer algunas consecuencias interesantes a tener en cuenta en el actual proceso de reforma de la PAC, a pesar de que la integración del país en la Unión Europea impidió su desarrollo efectivo.

Partiendo de un análisis detallado de las diferencias y similitudes entre las reformas suecas y de McSharry, se observa como la pérdida de legitimidad de la política sueca favoreció su reforma frente a la crisis presupuestaria y las presiones externas que inspiraban la reforma comunitaria. También entre las diferencias, quizá la más destacada sea la forma de abordar las compensaciones a los agricultores por los descensos de precios, aspecto esencial en el planteamiento de las futuras reformas.

PALABRAS CLAVE: Reforma radical, política agraria sueca, pagos compensatorios, PAC.

SUMMARY

In 1990, Sweden started a profound process of reform of its agricultural policy from which some interesting implications to be taken into account in the current CAP reform process can be inferred, although the country's integration into the European Union prevented effective development.

Taking a detailed analysis of the differences and similarities between the Swedish reform and the McSharry reform, it is found that it was the Swedish policy's loss of legitimacy that favoured its reform as opposed to the budgetary crisis and external pressures that inspired the Community reform. Another, perhaps the most important, difference is the way in which compensations to farmers for price decreases are addressed, an essential aspect in the consideration of future reforms.

KEYWORDS: Radical reform, Swedish agricultural policy, compensation payments, CAP.