

Laurence Roudart y Lou Plateau

Repensar la regulación de los mercados agrícolas para lograr la transición agroecológica en Europa

Informe de la Conferencia Internacional de Investigadorxs y Agricultorxs:

Universidad Libre de Bruselas, 3-4 de marzo de 2025



ULB UNIVERSITÉ
LIBRE
DE BRUXELLES

International
Institute of
Social Studies

Erasmus
University
Rotterdam
Erasmus

La Coordinadora Europea Vía Campesina ha encargado la elaboración de este informe.

AUTORXS

Laurence ROUDART, catedrática de la Universidad Libre de Bruselas

Lou PLATEAU, investigador postdoctoral en la Universidad Libre de Bruselas

VERSIONES DEL INFORME

Versión original en francés: septiembre de 2026

Traducción al inglés: Clare Borradaile

Traducción al español: María Barnuevo Collado

Diseño gráfico: Amy Allsop

ACERCA DE LX EDITORX: <https://www.eurovia.org/es/>

Persona de contacto: Emma Courtine - emma.courtine@eurovia.org

Por favor, cite este informe de la siguiente manera:

Roudart, L. y Plateau, L. (2026). Rapport sur la régulation des marchés agricoles – Des prix justes pour des quantités justes. Coordinadora Europea Vía Campesina, Bruselas.

Por favor, cite este informe en el texto de la siguiente manera:

Roudart y Plateau (2026).

Este informe compromete únicamente a sus autorxs, y no a las organizaciones encargadas de la conferencia celebrada en marzo de 2025.

Se autoriza la reproducción y traducción con fines no comerciales, siempre que se cite la fuente, se informe previamente a lx editorx y se le envíe una copia.



Cofinanciado por
la Unión Europea



Esta publicación está cofinanciada por la Unión Europea en el marco del proyecto «Rebooting the Food System». Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Coordinadora Europea de La Vía Campesina y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.



Este informe está dedicado a la memoria de Gérard Choplin, una figura destacada del movimiento campesino europeo. En 1986, fue uno de los principales artífices de la creación de la Coordinación Campesina Europea (CPE), la primera confederación campesina europea, que más tarde pasó a llamarse Coordinadora Europea Vía Campesina.

Dedicó su vida a trabajar con organizaciones campesinas y a apoyarlas. Sus numerosas contribuciones a la política y la reflexión han dejado una huella indeleble en el movimiento. Ayudó a sentar las bases de nuestra causa y fue un experto en la regulación de los mercados agrícolas.

Estamos profundamente agradecidos por el legado que Gérard nos deja: la profundidad de su experiencia, su visión de futuro para un mundo más justo y unido, y la generosidad con la que compartió sus conocimientos. Estos dones seguirán inspirando y guiando a las generaciones futuras.

Resumen

La Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE) es objeto de considerable controversia. Al mismo tiempo, la incertidumbre y los riesgos para la producción agrícola y el suministro de alimentos, tanto en la UE como en otras partes del mundo, representan amenazas cada vez mayores. La seguridad del abastecimiento alimentario de la población europea ya no puede darse por sentada.

Ante tales circunstancias, la Coordinadora Europea Vía Campesina, la Universidad Libre de Bruselas y el International Institute of Social Studies (Instituto Internacional de Estudios Sociales) de la Universidad Erasmo de Rotterdam organizaron conjuntamente una conferencia internacional los días 3 y 4 de marzo de 2025 en Bruselas. El objetivo era reflexionar, de manera transdisciplinar e interdisciplinar, sobre las lecciones que se pueden extraer de los éxitos, los fracasos y los reveses las políticas de regulación de los mercados agrícolas, en Europa y en otras regiones del mundo, tanto en el pasado como en la actualidad.

La primera parte de este informe recuerda brevemente cuál ha sido la evolución de la PAC desde 1992: el paso del apoyo a los precios de mercado como medida principal a las ayudas directas y, posteriormente, a las ayudas directas desacopladas supuso un cambio radical. A continuación, esta parte repasa los motivos que justifican la intervención pública en el sector agrícola, según una determinada corriente de la economía pública. Más adelante, aborda las ayudas directas desacopladas en comparación con otros instrumentos de apoyo a los ingresos agrícolas: apoyo a los precios de mercado, ayudas asociadas a la producción, ayudas basadas en la superficie, ayudas basadas en el uso de insumos variables, ayudas a tanto alzado basadas en referencias históricas.

Las investigaciones en economía citadas en esta primera parte no ofrecen ningún argumento lo suficientemente fundamentado para preferir las ayudas directas desacopladas al apoyo a los precios de mercado. Algunos de estos trabajos concluyen que las ayudas asociadas a la producción son más eficaces que las ayudas directas desacopladas cuando las externalidades positivas aumentan con la producción. Otras investigaciones ponen de relieve que el apoyo a los precios de mercado, así como determinadas ayudas asociadas, cuando se combinan con cuotas, pueden tener efectos equivalentes a las ayudas a tanto alzado. Por otra parte, las investigaciones de sociología agrícola sugieren que las ayudas directas desacopladas han fomentado el desarrollo de una agricultura empresarial, por delegación, sin agricultorxs.

La segunda parte del informe ofrece una panorámica de los instrumentos de regulación de los mercados agrícolas que pueden utilizarse para promover la transición agroecológica, garantizar ingresos dignos a lxs agricultorxs y recrear condiciones socioeconómicas favorables para la

instalación de agricultorxs. Para ello, es esencial rehabilitar una política de apoyo a los precios pagados a lxs agricultorxs por algunos de sus productos. Dicha política debe articularse con mecanismos de gestión de la oferta para evitar una sobreproducción y ser coherente con las políticas de comercio internacional.

La actual PAC, que apoya los ingresos agrícolas mediante ayudas desacopladas sin orientación explícita, fomenta la expansión de las grandes explotaciones productivistas y la continuación del abandono agrícola. La transición agroecológica supone, por el contrario, promover un tejido de granjas más numerosas y diversificadas, repartidas por todo el territorio agrícola europeo. Para poder comprometerse con prácticas agrícolas sostenibles, que en un primer momento entrañan elevados riesgos, lxs agricultorxs deben obtener precios que cubran sus costos de producción; de lo contrario, no podrán asumírselos.

Existen diversas medidas de política agrícola que permiten anticipar los desequilibrios en los mercados y prevenir en la medida de lo posible la aparición de crisis. Es importante que se inscriban en una lógica de colaboración con las organizaciones de productorxs, a diferentes niveles de acción. En la actualidad, esas políticas se aplican en muchos países, entre ellos la India, Canadá y Noruega. Los análisis empíricos de los sistemas de precios garantizados que cubren los costes de producción de la leche y se combinan con una gestión de la oferta muestran que estas políticas no implican necesariamente mayores costes para lxs consumidorxs. Por el contrario, la desregulación de los mercados puede llevar a un aumento de los márgenes de lxs agentes de la cadena de suministro en detrimento tanto de lxs productorxs, como de lxs consumidorxs.

El neoliberalismo ha muerto, la crisis ecológica es profunda. Dado el nuevo contexto geopolítico y medioambiental en el mundo, es urgente y necesario cambiar la PAC a partir del periodo 2027-2034, invertir la tendencia a la desaparición de agricultorxs y emprender la senda de una agricultura diversificada y sostenible.



Contenido

Acrónimos.....	5
Introducción.....	6
1. Ayudas directas y otros instrumentos de política agrícola: análisis teóricos.....	8
1.1 Sector agrícola: la intervención pública es necesaria.....	12
1.2 Ayudas directas desacopladas y otros instrumentos de apoyo a los ingresos agrícolas: análisis teóricos, dificultades para deducir recomendaciones de política pública.....	15
1.2.1 ¿Qué es el desacoplamiento?	15
1.2.2 Justificación teórica de las ayudas directas desacopladas, análisis crítico.....	16
Modelos de análisis de equilibrio parcial del mercado	16
Parcial y estático.....	16
Hipótesis poco realistas	17
Resultados	18
Maximizar el excedente social y acercarse al óptimo de Pareto: ¿objetivos legítimos?.....	18
Excedente social.....	18
Óptimo de Pareto.....	19
Los efectos reales de las ayudas directas desacopladas sobre la producción y, por tanto, sobre el comercio.....	19
producción y, por tanto, sobre el comercio	20
Las ayudas directas desacopladas no son necesariamente tan eficaces.....	20
Estudios empíricos necesarios, pero demasiado escasos	20
2. Apoyar los precios de mercado de los productos agrícolas para promover la transición agroecológica.....	24
2.1 Elaborar conjuntamente medidas de regulación de los mercados para evitar crisis.....	26
2.1.1 La «gestión» por crisis en mercados desregulados.....	26
2.1.2 Reforzar el papel de las organizaciones de productoras.....	27
2.1.3 Controlar los volúmenes producidos para regular los mercados y estabilizar los precios	28
2.1.4 Diseñar una política de comercio internacional al servicio de la regulación y la transición agroecológica	28
2.2 Visión general de los instrumentos de regulación de los mercados de productos agrícolas	29
2.2.1 Precios mínimos garantizados	31
Instrumentos de intervención pública a escala nacional o europea.....	32
Reservas públicas para la regulación de precios.....	33
Apoyo a la demanda mediante licitaciones públicas.....	35
Adaptación de los usos de los productos agrícolas.....	35
Ayudas para la reducción voluntaria de los volúmenes producidos	36
Precios garantizados y diferenciados por tramos de producción.....	37
Prohibición de venta a pérdida.....	40
Coeficiente multiplicador máximo.....	42

Seguridad social alimentaria	42
Acciones colectivas impulsadas por asociaciones de productorxs	44
Diferenciación de los mercados y la masificación de la oferta	44
Transformación subvencionada de los excedente.....	46
2.2.2 Herramientas de control estructural de las cantidades producidas	46
Cuotas de producción	47
Control colectivo de la oferta por parte de las organizaciones de productorxs.....	51
2.2.3 Instrumentos de política comercial internacional.....	52
Restricción de los volúmenes de productos importados.....	53
Aranceles variables.....	54
Precio mínimo de entrada.....	54
Barreras no arancelarias.....	54
Fiscalidad de las exportaciones proporcional a las ayudas directas percibidas	54
2.3 Panorama de los instrumentos de regulación de los mercados de tierras agrícolas	55
Conclusiones generales.....	57
Bibliografía	59
Bibliografía de la primera parte del informe	59
Bibliografía de la segunda parte del informe.....	60
Contribuciones del coloquio	60
Otras publicaciones.....	61

Lista de recuadros

Recuadro 1: Razones de la volatilidad extrema de los precios.....	13
Recuadro 2: Definición de «ayuda a la renta desacoplada» según el anexo 2 del AsA.....	15
Recuadro 3: Definición del grado de desacoplamiento según la OCDE.....	16
Recuadro 4: Diseñar indicadores fiables de los costes de producción para garantizar precios remuneradores.....	31
Recuadro 5: Criterios que deben tenerse en cuenta para la aplicación de una intervención pública en la formación de los precios agrícolas	32
Recuadro 6: Tres categorías de reservas públicas de alimentos.....	33
Recuadro 7: Una lógica distinta de la regulación de los mercados: las ayudas anticíclicas	37
Recuadro 8: El sistema de transferencia de derechos de producción: una elección política que determina la evolución de las estructuras agrícolas.....	50
Recuadro 9: El modelo noruego de negociación de precios y gestión de la oferta.....	52

Lista de figuras

Figura 1: Gasto y proceso de reforma de la PAC (en precios actuales)	12
Figura 2: Instrumentos de regulación de los mercados de productos agrícolas	30
Figura 3: Medidas de regulación de los mercados de tierras agrícolas	56

Acrónimos

AsA	Acuerdo sobre la Agricultura (de la Organización Mundial del Comercio)
CEE	Comunidad Económica Europea
DOP	Denominación de origen protegida
EAP	Estimación del Apoyo al Productor
ECVC	Coordinadora Europea Vía Campesina
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCM	Organización común de mercados
OMC	Organización Mundial del Comercio
SSA	Seguridad social alimentaria
UE	Unión Europea

Introducción

La Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE) es objeto de considerable controversia, pero hay algunas opiniones que gozan de un amplio consenso: se ha quedado «sin aliento», sus medidas medioambientales han fracasado, se ha convertido en una simple ventanilla en la que los representantes de los Estados miembros se apresuran a obtener las mayores cantidades de dinero posibles, es necesario reformarla redefiniendo sus objetivos y movilizándolo herramientas de política pública coherentes, teniendo en cuenta el actual contexto geopolítico y medioambiental.

Estas opiniones se basan en observaciones comunes, en particular:

- «Las situaciones de crisis de los ingresos agrícolas se multiplican en la UE» [Détang-Dessendre y Guyomard, (dirs.) 2020, p. 40];
- Los precios y las cantidades disponibles en los mercados agrícolas, así como los ingresos agrícolas, se han vuelto aún más inestables en los últimos años (ídem, p. 103);
- Los ingresos de los agricultores son, en su conjunto, especialmente bajos: en promedio, representan menos de la mitad de los salarios brutos en la UE (Parlamento Europeo 2022);
- las ayudas directas a la renta de los agricultores se distribuyen de forma muy desigual: el 20% de los mayores beneficiarios perciben el 80% de estas ayudas (Chatellier y Guyomard 2020);
- Las medidas de la PAC en materia de medio ambiente solo han dado lugar a cambios en las prácticas agrícolas en una fracción muy pequeña de las tierras agrícolas de la Unión, del orden del 5% (Tribunal de Cuentas Europeo, 2017);
- Desde principios de 2024, los agricultores vuelven a expresar su enfado y angustia en grandes manifestaciones en toda la UE.

Esta situación es aún más alarmante si se tiene en cuenta que la incertidumbre y los riesgos para la producción agrícola y la alimentación de la población, tanto en la UE como en otras partes del mundo, son cada vez más amenazantes. Están relacionados con el cambio climático, el agotamiento de las fuentes de energía fósiles, la degradación del suelo, las enfermedades de las plantas, los animales y los seres humanos, y las rivalidades geopolíticas. En tales circunstancias, **la seguridad del abastecimiento alimentario de la población europea ya no puede darse por sentada**. De hecho, en 2020, las autoridades europeas comenzaron a elaborar un «Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en tiempos de crisis» (Comisión Europea 2021), lo que dio lugar a la creación del «Mecanismo Europeo de Preparación y Respuesta ante las Crisis de Seguridad Alimentaria», que se puso a prueba tras el

estallido de la guerra en Ucrania. Es sensato elaborar un plan de emergencia de este tipo. No obstante, cabe señalar que las amenazas a la seguridad del abastecimiento alimentario **no están únicamente relacionadas con crisis coyunturales**: derivan de una situación de fondo, que se ha ido construyendo a lo largo del tiempo (en muchos casos a partir de 1945) y que ha dado lugar a las condiciones ecológicas y sociales radicalmente nuevas que conocemos hoy en día. Esta constatación exige políticas públicas sin precedentes, entre las que destaca una PAC reconstruida, a la altura de los monumentales retos ecológicos y sociales a los que nos enfrentamos.

En este contexto, la Coordinadora Europea Vía Campesina, la Universidad Libre de Bruselas y el International Institute of Social Studies (Instituto Internacional de Estudios Sociales) de la Universidad Erasmo de Róterdam organizaron una **conferencia internacional en Bruselas, los días 3 y 4 de marzo de 2025**¹. Dicho encuentro tenía como objetivo reflexionar, de manera transdisciplinar e interdisciplinar, sobre las lecciones que deben extraerse de los éxitos, fracasos y reveses de las políticas de regulación del mercado agrícola en Europa y otras regiones del mundo.

La meta era esbozar una nueva PAC, basada en parte en instrumentos de regulación de los mercados agrícolas, estableciendo como dirección común la transición agroecológica en la UE. Este coloquio reunió principalmente a campesinxs e investigadorxs, así como a otrxs profesionales (que trabajan en ONG, consultoras, servicios gubernamentales y organizaciones internacionales), para debatir y crear juntxs una base común de conocimientos para la reconstrucción de la PAC. El coloquio se inscribió, por tanto, en un enfoque de ciencia participativa, en el que lxs actorxs sobre el terreno y lxs investigadorxs colaboran en igualdad de condiciones para plantear cuestiones que tienen tanto un interés científico como social, e instruir sobre ellas posteriormente.

El presente informe resume las contribuciones y los debates que tuvieron lugar. Versan sobre las **herramientas de regulación de los mercados agrícolas y las ayudas directas a los ingresos de lxs agricultorxs**. La primera parte analiza, desde un punto de vista teórico, las ayudas directas desacopladas en comparación con otros instrumentos de política agrícola. La segunda parte presenta una panorámica de las medidas de regulación de los mercados agrícolas que pueden utilizarse para promover la transición agroecológica.

¹ Puede acceder al programa del coloquio en los siguientes enlaces: <https://www.eurovia.org/es/eventos/3-4-march-2025-international-conference-of-researchers-and-farmers-rethinking-the-regulation-of-agricultural-markets-for-agroecological-transition-in-europe/> y <https://cecid.phisoc.ulb.be/actualites/repenser-la-regulation-des-marches-agricoles-pour-la-transition-agroecologique-en-europe> [en francés].

1. Ayudas directas y otros instrumentos de política agrícola: análisis teóricos²



Foto de Alona Kim en Pexels

² Esta primera parte la ha escrito L. Roudart. Agradece a varixs lectorxs, entre ellxs Jean-Marc Boussard, Frédéric Courleux, Françoise Gérard y Hélène Tordjman, por los atentos y constructivos comentarios que le hicieron a una primera versión de este texto. Es la única responsable de cualquier posible inexactitud y error que se encuentre en esta versión.

El sector agrícola no es un sector económico como cualquier otro, ya que es vital para las poblaciones humanas. Desde hace miles de años, prácticamente todos los alimentos provienen de productos agrícolas. Como recordaron los «disturbios del hambre» en 2007/2008, las crisis en el acceso a los alimentos pueden ser fuente de inestabilidad política. Además, la actividad agrícola ocupa territorios y moviliza recursos como el agua y el suelo, que también son vitales para las poblaciones humanas. La agricultura tiene importantes efectos en el medio ambiente y las condiciones de vida. Por lo tanto, una política agrícola es también, de hecho, una política alimentaria, medioambiental, de ordenación del territorio y de salud pública.

Desde la Edad Antigua, estas particularidades del sector agrícola han motivado intervenciones de los poderes públicos, que han variado según las épocas y regiones del mundo. Con frecuencia, el objetivo ha sido garantizar la seguridad del suministro de alimentos a la población. Así, las intervenciones de los Estados en el sector agrícola han tenido lugar desde mucho antes de que se formularan las teorías económicas a partir del siglo XVIII, y de se justificaran, o no, tales intervenciones.

En esta primera parte del informe, de carácter teórico, presentamos la visión que una determinada corriente de la economía pública, que influye en la PAC desde hace varias décadas, transmite en materia de política agrícola. La economía pública reflexiona sobre las razones de la intervención de los poderes públicos en la economía, sobre las modalidades de dicha intervención y sobre sus efectos, sean o no deseados. La corriente que nos interesa pretende ser «a la vez positiva (explicar) y normativa (recomendar)» (Détang-Dessendre y Guyomard 2020, p. 18). Se basa en la economía del bienestar, en el sentido del bienestar individual y colectivo³. La economía del bienestar tiene sus raíces en la teoría microeconómica neoclásica, que estudia a los individuos como productores o consumidores, así como sus intercambios en los mercados. En lo que respecta a los análisis de política agrícola, Bruce Gardner es un buen representante de esta corriente. Hal Varian y Jean-Jacques Laffont son otros dos célebres economistas que han seguido esa misma línea.

Una sección introductoria recuerda brevemente la evolución de la PAC desde 1992. A continuación, la primera sección repasa los motivos de la intervención pública en el sector agrícola según esta corriente de la economía pública. La segunda sección trata de las ayudas directas desacopladas en comparación con otras herramientas de apoyo a las rentas agrícolas, cuestión fundamental para la PAC desde la década de 1990.

³ Cabe señalar que la transición del bienestar individual al bienestar colectivo plantea graves problemas conceptuales, que no abordaremos en el presente informe.

La PAC, en su versión inicial de los años sesenta, primero fue objeto de controversia y, a partir de los años noventa, se transformaron profundamente sus objetivos e instrumentos. Esta sección tiene por objeto recordar de forma breve y, por tanto, esquemática, las etapas que se han sucedido en el apoyo a los ingresos de lxs agricultorxs por parte de la CEE/UE, desde el apoyo a los precios de mercado⁴ a las ayudas directas desacopladas como medida principal.

Hasta 1992, la PAC de la CEE/UE se basó en gran medida en el apoyo público a los precios de mercado, que iba de la mano de una política «estructural», cuyo fin era la transformación y expansión de las explotaciones agrícolas. Sin embargo, desde principios de la década de 1980, bajo la influencia del pensamiento económico neoliberal, que se había vuelto dominante, se empezaron a cuestionar las políticas agrícolas aplicadas en muchos países del mundo. Entre ellas, la PAC se vio especialmente afectada. De hecho, esta década se caracterizó por la acumulación de excedentes agrícolas en la CEE y en los Estados Unidos, la guerra comercial entre ambos territorios para dominar los mercados agrícolas internacionales, una caída significativa de los precios en estos mercados, el fuerte aumento de los costes de almacenamiento de los excedentes, así como de las subvenciones a la exportación (gastos que fueron de distinta índole en Estados Unidos y la CEE), por el estancamiento de los ingresos agrícolas en Europa y la quiebra de muchas granjas en Estados Unidos.

Por estas razones, lxs responsables políticxs de estos territorios coincidieron en la necesidad de entablar negociaciones multilaterales en materia de comercio internacional y políticas agrícolas. Para ello, eligieron el marco del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) durante su última ronda de negociaciones, conocida como la Ronda Uruguay (puesto que comenzó en la ciudad de Punta del Este). Iniciada en 1986, esta ronda concluyó en 1994 en Marrakech: lxs representantes de más de la mitad de los países del mundo firmaron una serie de acuerdos, entre ellos un Acuerdo sobre la Agricultura (AsA), y decidieron crear la Organización Mundial del Comercio (OMC) para suceder al GATT en 1995 (Roudart 2018).

El preámbulo del ASA expone que su objetivo a largo plazo es «establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado» y lograr «reducciones progresivas sustanciales de la ayuda y la protección a la agricultura» (OMC/GATT, 1994). Ya en 1987, la OCDE exponía en un comunicado ministerial: «el objetivo a largo plazo es hacer que las señales del mercado guíen la producción agrícola, mediante una reducción gradual y concertada del apoyo al sector agrícola» (OCDE, 2000, p.6, traducción propia). Por lo tanto, tanto en la OCDE como en la OMC, un objetivo a medio plazo es reducir significativamente el apoyo a la agricultura, para que el sector evolucione únicamente de acuerdo con las señales del mercado (Courleux, 2012).

En 1992, se inició la primera gran reforma de la PAC (la llamada reforma MacSharry): ya pretendía (entre otras cosas) adaptar la PAC al AsA, que se firmaría dos años después. De 1992

⁴ En este informe, utilizamos como equivalentes los términos «apoyo a los precios de mercado» y «apoyo a los precios a lxs productorxs» para referirnos al apoyo a los precios pagados a lxs agricultorxs por sus productos.

a 1995, los precios pagados a lxs agricultorxs por los cereales, las semillas oleaginosas y las proteaginosas, así como por la carne de vacuno, disminuyeron considerablemente. Para compensar esas drásticas disminuciones, se introdujo un nuevo sistema de ayudas directas a los ingresos de lxs agricultorxs. Estas ayudas se calcularon entonces por hectárea o por cabeza de ganado, su concesión estaba condicionada a la retirada del 15% de las tierras de cultivo, con el fin de reducir la producción.

En 1999, otra reforma siguió a la de 1992: nuevas reducciones de los precios institucionales y compensación, parcial en este caso, de la pérdida de ingresos mediante ayudas directas. Dichas ayudas se previeron como algo temporal: debían durar el tiempo que lxs agricultorxs se adaptasen a la nueva situación (Gohin et al. 1999). En otras palabras, tras un proceso de selección de lxs agricultorxs más competitivxs por parte de los mercados, se esperaba que lxs agricultorxs⁵ produjeran de acuerdo con los precios establecidos en ellos. El objetivo era que los mercados se regularan por sí solos, haciendo que la intervención de los poderes públicos fuera innecesaria o incluso perjudicial.

La reforma iniciada en 2003 amplió estas medidas a más productos y, sobre todo, introdujo el desacoplamiento de las ayudas directas (véase la definición de desacoplamiento en la sección 1.2.1). Esta medida supuso un nuevo elemento de talla que rompía con la idea inicial de la PAC: a partir de ese momento, lxs agricultorxs recibían un único pago anual por su explotación agrícola, basado en el número de hectáreas admisibles, pero que no dependía de su producción en el año en curso (naturaleza de los productos, volúmenes, precios), e incluso no exigía que estuvieran obligados a producir (Courleu, 2019). El pago sí estaba condicionado al mantenimiento de la tierra con fines agrícolas, al menos potenciales (mantenimiento de «Buenas condiciones agrarias y medioambientales»). No obstante, algunas ayudas directas siguieron estando acopladas, principalmente las destinadas a la ganadería bovina (Guyomard et al., 2007).

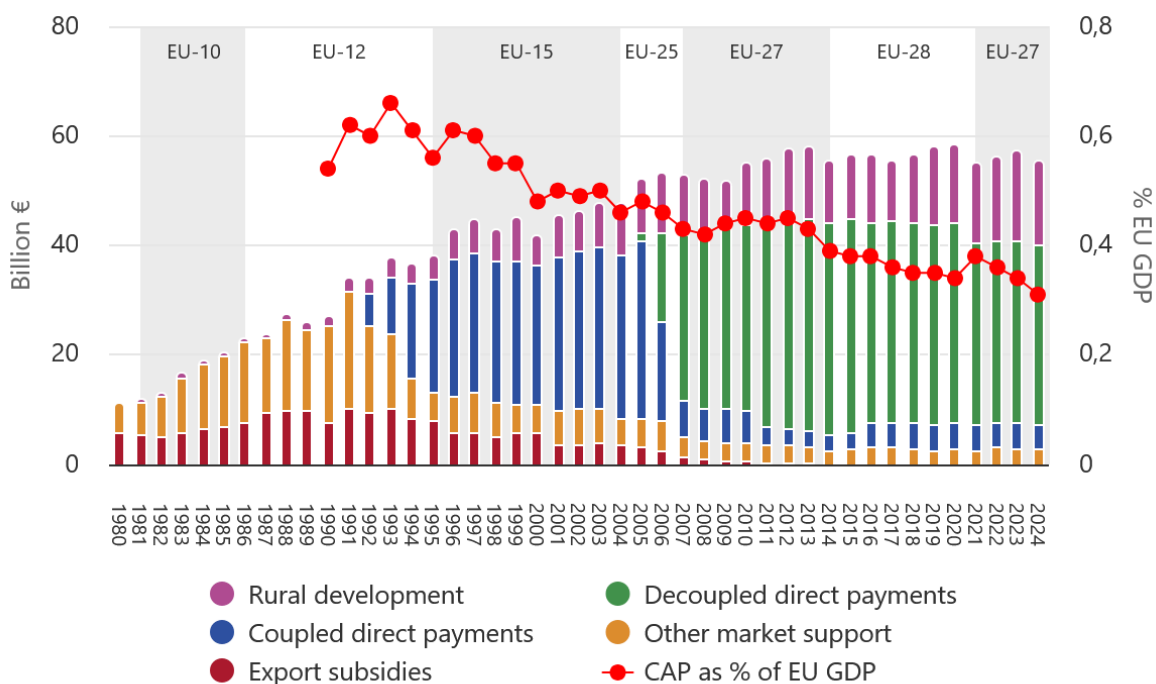
En 2013, se introdujeron condiciones medioambientales ligeramente más estrictas para poder percibir parte de las ayudas directas desacopladas: entonces, se empezó a hablar de «pago verde», luego de «ecorégimen», a partir de 2021.

En 2015, los derechos de pago único se convirtieron en derechos de pago básico. Hoy en día, unx agricultorx puede tener derecho al pago básico y, además, si su situación se presta a ello, a un pago redistributivo, un ecorégimen, o una ayuda para jóvenes agricultorxs (Chatellier et al. (dirs), 2025).

En definitiva, se han desmantelado en gran medida las intervenciones públicas en los mercados: solo quedan algunos derechos de aduana (que pueden ser elevados, como ocurre con los cereales de paja). En caso de «crisis», le corresponde a las autoridades públicas comprar alimentos a precios de intervención y proporcionar ayudas para el almacenamiento privado (Bureau, 2018). Sin embargo, no existe una definición de lo que constituye una «crisis», y los umbrales de precios que desencadenan el almacenamiento público son particularmente bajos: solo cubren aproximadamente la mitad de los costes de producción.

Por otra parte, existen barreras no arancelarias que influyen en las importaciones, en particular para tener en cuenta las diferencias en las normas de calidad o de seguridad entre la UE y el resto del mundo.

⁵ El economista E.F. Nash ilustra bien esta idea de selección de agricultorxs. En 1965, previó el desmantelamiento del sistema de protección agrícola en el Reino Unido, al tiempo que contemplaba la dotación de pagos transitorios para amortiguar el impacto que tal medida tendría en lxs agricultorxs. Según escribió, los pagos transitorios no debían «influir en las decisiones de producción de quienes permanecen en el sector agrícola, ni hacer que alguien se quede en él en lugar de jubilarse o de encontrar otra ocupación» (Nash, 1965; citado por Beard y Swinbank (2001), traducción propia, p. 124).

Figura 1: Gasto y proceso de reforma de la PAC (en precios actuales)⁶

Fuente: Gasto de la PAC: Comisión Europea, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (informe financiero), noviembre de 2024. Disponible en: https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/financing/cap-expenditure_es (consultado en septiembre de 2025).

1.1 Sector agrícola: la intervención pública es necesaria

En las publicaciones de la corriente de la economía pública que nos interesa, los mercados del mundo real se asimilan en ocasiones a los mercados teóricos (véase la Sección 1.2.2 más adelante), y en otras se analizan por sus diferencias con respecto a dichos mercados. En este último caso, son esas diferencias o sus efectos los que motivan la intervención pública. Desde esta perspectiva, hay tres características de los mercados agrícolas que llaman especialmente la atención de los economistas⁷:

1. **los mercados agrícolas, cuando se dejan a su suerte, son muy inestables:** las cantidades vendidas son variables y los precios especialmente volátiles, debido en particular a la rigidez de la demanda (véase el Recuadro 1);
2. **la producción agrícola es fuente de externalidades,** positivas o negativas. En otras palabras, tiene efectos indirectos sobre el bienestar de ciertas personas, sin que dichos efectos sean objeto de transacciones en los mercados: son «externos» a los mercados⁸.
3. Cuando los agricultores cultivan plantas y crían animales, producen al mismo tiempo un determinado tipo de bienes, denominados «bienes públicos».

En economía, un bien público «puro» tiene dos atributos. Es **no rival**: su consumo por parte de un individuo no impide, ni reduce significativamente, su consumo por otros individuos. También es **no excluible**: resulta muy costoso, o incluso imposible, evitar su consumo una vez producido⁹. En el mundo real, los bienes públicos tienen diferentes grados de no rivalidad y de no excluibilidad.

⁶ Traducción propia.

⁷ Abordamos otras características al final de esta sección.

⁸ Por ejemplo, la contaminación del aire por el uso de pesticidas o de amoníaco representa una externalidad negativa, mientras que el almacenamiento de carbono en los suelos constituye una externalidad positiva.

⁹ Por ejemplo, un bonito paisaje agrario es un bien público puro. Adam Smith, en su libro *La riqueza de las naciones* (1776), usaba como ejemplo de bien público puro un faro costero que guía a los barcos (en una época en la que no existían los radares).

Recuadro 1: Razones de la volatilidad extrema de los precios

Es sabido que los precios de los productos agrícolas en los mercados no regulados son muy inestables: las fuertes subidas se suceden a las caídas, de forma totalmente impredecible.

Como resultado, los precios de mercado no vehiculan información fiable sobre los costos marginales de producción, al contrario de lo que debería indicar una curva de oferta según la teoría neoclásica del productor.

Hay razones que explican esta fuerte volatilidad:

1. **La demanda de productos agrícolas es rígida.** En otras palabras, en el mercado de un bien agrícola, la cantidad que lxs consumidorxs están dispuestxs a comprar varía muy poco cuando el precio de ese producto sube o baja. Esto es especialmente cierto en el caso de los alimentos básicos, que no tienen sustitutos. También lo es en el caso de los productos agrícolas considerados en su conjunto, ya que son vitales.

2. Hay acontecimientos ajenos al control de lxs agricultorxs que influyen en las cantidades que comercializadas: accidentes climáticos, enfermedades vegetales o animales, plagas, etc. Las variaciones en las cantidades que se ofrecen hacen que los precios suban o bajen.

3. **La oferta de productos agrícolas es rígida a corto plazo.** Si el precio de un producto aumenta, lxs agricultorxs necesitan tiempo para producir más, habida cuenta de la duración de los ciclos de

producción y de la organización productiva de las explotaciones: es razonable contar con varias semanas en el caso de las verduras, más de un año en el de los cereales y varios años en el de las frutas.

4. Cuando empieza un ciclo de producción (por ejemplo, de varios meses para un cereal, de años en el de árboles frutales), unx agricultorx debe «anticipar» qué precio recibirá por su producto. Lo hace en un contexto de incertidumbre, lo que da lugar a «errores de anticipación»: el precio al que finalmente se le paga difiere del precio anticipado, en el que había basado sus decisiones de producción. Estos **errores de anticipación de los precios** son una fuente (denominada endógena, ya que se debe al funcionamiento del propio mercado) de fluctuación de los precios. Este tipo de análisis, iniciado con el famoso «teorema de la telaraña» presentado por el economista agrícola estadounidense M. Ezekiel en 1938, ha dado lugar a numerosas publicaciones. A diferencia del modelo neoclásico del productor, este tipo de **análisis tiene en cuenta el tiempo y la incertidumbre** a los que se enfrentan lxs agricultorxs.

5. Otra fuente endógena de fluctuación de los precios es la **alternancia entre fases de inversión** por parte de lxs agricultorxs, cuando se suceden varios años de precios altos, y **fases de no inversión**, cuando se suceden varios años de precios bajos.

Fuentes: Boussard, 2017; Boussard y Benmehaia, 2025; Cordier y Gohin 2020.

Muchxs economistas consideran que la extrema **inestabilidad de los precios de los productos agrícolas** es muy perjudicial. En primer lugar, porque es una fuente de **variabilidad en los ingresos de lxs agricultorxs**. Además, cuando los precios y los ingresos se desploman durante varios años seguidos, conduce a la quiebra de las explotaciones agrícolas.

La variabilidad de los precios y los ingresos crea un **contexto de incertidumbre** para lxs agricultorxs (véase el Recuadro 1), lo que influye en sus decisiones de producción a corto plazo, ya que no pueden estar seguros de cubrir sus costes de producción cuando vendan sus productos. La incertidumbre también dificulta las decisiones de inversión, ya que su rentabilidad no está garantizada. En el caso de lxs agricultorxs con aversión al riesgo, esto tiende a frenar la producción. De hecho, el mercado de seguros privados para agricultorxs no permite cubrir los riesgos de precios bajos, ya que son sistémicos: estas contingencias afectan al mismo tiempo a todxs lxs agricultorxs de un mismo mercado; es decir, las probabilidades de que se produzca un siniestro están correlacionadas, y todxs lxs agricultorxs solicitarían indemnizaciones a la aseguradora al mismo tiempo, lo que podría llevarle a la quiebra. Además, este tipo de seguros haría que lxs agricultorxs produjeran más, lo que aumentaría la probabilidad de que se produjera un siniestro (Boussard 2017).

Por otro lado, cuando los precios de mercado son elevados, lxs consumidorxs pobres tienen grandes dificultades para acceder a los alimentos, o incluso dejan de tener acceso a ellos. La

variabilidad de los precios de los productos agrícolas también es un problema para las industrias agroalimentarias, cuyos costos de suministro de materias primas fluctúan.

En cuanto a **las externalidades**, el razonamiento de lxs economistas es el siguiente: dado que no hay mercado para estos bienes y servicios, lxs consumidorxs no pueden expresar sus preferencias, por lo que se corre el gran riesgo de que la producción de externalidades positivas sea menor de lo que desean lxs consumidorxs y, a la inversa, de que la producción de externalidades negativas vaya mucho más allá de lo socialmente aceptable (Butault, 2004).

En cuanto a **los bienes públicos**, lxs economistas consideran que requieren diferentes tipos de intervención en función de sus características (Butault, 2004). Por ejemplo, cuando un bien es no rival y no excluible, a ningún agente privado le interesará producirlo, ya que resulta prácticamente imposible impedir que se use sin pagar. Si una autoridad pública no se hace cargo de su producción en favor del interés general, ese tipo de bienes no se producen (Samuelson, 1982; Laffont, 1988).

Partiendo de esta base, muchxs economistas creen que **las intervenciones públicas son necesarias para regular el sector agrícola**. Por ejemplo, A. Gohin, O. Gorin, H. Guyomard y C. Le Mouël (1999, p. 17) escriben: «En el ámbito de la agricultura, el mercado presenta numerosas deficiencias y el Estado debe abordarlas, no solo proporcionando el complejo marco regulatorio e institucional, construido a lo largo del tiempo, sin el cual ninguna economía de mercado puede funcionar eficazmente, sino también reconociendo las limitaciones y funciones propias de la actividad agrícola. La inestabilidad del mercado justifica el establecimiento de redes de seguridad. La ocupación del espacio otorga a lxs agricultorxs una doble función. Si bien la producción de alimentos forma parte de la economía privada, la conservación de la naturaleza y la ordenación del territorio forman parte de la economía pública y, como tales, requieren la intervención del Estado».

Además de los bienes públicos, las externalidades y la incertidumbre vinculada a la inestabilidad de los precios, lxs economistas reconocen que muchos mercados agrícolas reales tienen otras características que los distinguen de los mercados según la teoría neoclásica. En su opinión, esto permite justificar la intervención pública:

- **no atomicidad en la demanda:** hay muchxs productorxs agrícolas frente a pocxs compradorxs, en una situación de oligopsonio o incluso monopsonio;
- **falta de libertad para entrar en el mercado:** es difícil establecerse como agricultorx, y lxs consumidorxs pobres no tienen acceso a muchos mercados;
- **falta de transparencia/asimetrías en la información:** algunxs actorxs del mercado cuentan con más información que otrxs sobre ese mismo mercado.

Por lo tanto, la corriente de la economía pública que nos interesa respalda ampliamente la idea de que las intervenciones públicas en el sector agrícola son necesarias.



1.2 Ayudas directas desacopladas y otros instrumentos de apoyo a los ingresos agrícolas: análisis teóricos, dificultades para deducir recomendaciones de política pública

1.2.1 ¿Qué es el desacoplamiento?

Como hemos visto, en la historia de la PAC, el paso del apoyo a los precios de mercado a las ayudas directas y, posteriormente, a las ayudas directas desacopladas supuso un cambio radical.

La idea del desacoplamiento surgió durante las negociaciones del AsA (véase la sección introductoria anterior), al plantearse la cuestión de **los efectos de las medidas de política agrícola**, en este caso el apoyo a los ingresos agrícolas, sobre la producción y los intercambios internacionales (es decir, el comercio internacional). El AsA contempla varias categorías de medidas de política agrícola en función de la magnitud de estos efectos. Considera aceptables las medidas que cumplan «un requisito fundamental: **que sus efectos distorsionadores sobre el comercio o sus efectos sobre la producción deben ser nulos o, a lo sumo, mínimos**» (AsA, anexo 2, párrafo 1, pág. 15). Las demás medidas tuvieron que ser desmanteladas, al menos parcialmente, en los países signatarios del AsA¹⁰. En su caso, las medidas desmanteladas fueron sustituidas por otras, consideradas aceptables. Esta es la lógica que condujo a la transformación de la PAC a partir de 1992.

El Recuadro 2 presenta más específicamente la «ayuda a la **renta desacoplada**» según el AsA. Cabe señalar que se define como opuesto al apoyo a los precios de los productores agrícolas. **No depende de la naturaleza, los volúmenes y los precios de producción en el año en curso, ni de los factores de producción utilizados. No está sujeta a la obligación de producir.**

Por el contrario, la ayuda asociada está vinculada a la producción del año en curso, o a los factores de producción utilizados.

Recuadro 2: Definición de «ayuda a la renta desacoplada» según el anexo 2 del AsA

La ayuda a la renta desacoplada debe cumplir dos criterios básicos:

a. «la ayuda en cuestión se prestará por medio de un programa gubernamental financiado con fondos públicos (incluidos ingresos fiscales sacrificados) que no implique transferencias de los consumidores; y

b. la ayuda en cuestión no tendrá el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores»;

Además, la «ayuda a la renta desacoplada» debe cumplir las cinco condiciones siguientes:

a. El derecho a percibir estos pagos se determinará en función de criterios claramente definidos, como los ingresos, la condición de productor o de propietario de la tierra, la utilización de los factores

o el nivel de la producción en un período de base definido y establecido.

b. La cuantía de esos pagos en un año dado no estará relacionada con, ni se basará en, el tipo o el volumen de la producción (incluido el número de cabezas de ganado) emprendida por el productor en cualquier año posterior al período de base.

c. La cuantía de esos pagos en un año dado no estará relacionada con, ni se basará en, los precios internos o internacionales aplicables a una producción emprendida en cualquier año posterior al período de base.

d. La cuantía de esos pagos en un año dado no estará relacionada con, ni se basará en, los factores de producción empleados en cualquier año posterior al período de base.

e. No se exigirá producción alguna para recibir esos pagos.

Fuente: OMC/GATT, Acuerdo sobre la Agricultura, pp. 15-17.

¹⁰ El AsA prevé tres categorías de países: países desarrollados, países en desarrollo y países menos adelantados (PMA). Estos últimos no estaban obligados a reformar sus políticas agrícolas. Los demás tuvieron que hacerlo, pero existían diferencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

La OCDE retomó esta idea basándose en los trabajos de Cahill (1997). Se interesa por los efectos ex post de las políticas sobre la producción y los intercambios internacionales. Distingue dos casos. Se dice que una herramienta de política agrícola está:

1. Efectivamente totalmente desacoplada si no provoca ningún cambio en las cantidades producidas y comercializadas del bien en cuestión (pero las formas de las curvas de oferta y demanda pueden cambiar);

2. Totalmente desacoplada (sin más, pero en realidad se trata de una definición más restrictiva) si no induce ningún cambio en las cantidades producidas y comercializadas del bien en cuestión y si, además, en caso de crisis económica, el ajuste de las cantidades producidas y comercializadas sería el mismo (lo que corresponde a una situación en la que el instrumento de política agrícola no cambia la forma de las curvas de oferta y demanda del bien en cuestión) (OCDE 2000).

Sin embargo, el desacoplamiento total corresponde a una situación excepcional, suponiendo que exista. Por ello, la OCDE ha definido un «grado de desacoplamiento» (véase el Recuadro 3), que intenta medir los efectos de una herramienta de política agrícola sobre la producción y/o el comercio internacional en comparación con los efectos del apoyo a los precios de mercado. No obstante, la OCDE reconoce que **es difícil obtener una clasificación empírica de las herramientas de política agrícola en función de sus efectos sobre el comercio, especialmente cuando los países aplican todo un conjunto de instrumentos** (OCDE, 2000, p. 23).

Recuadro 3: Definición del grado de desacoplamiento según la OCDE

El grado de desacoplamiento es un índice que mide el acoplamiento efectivo independientemente de las unidades utilizadas para medir la producción. Si el valor del índice es igual a 1, significa que la herramienta política está efectivamente totalmente desacoplada: no tiene ningún efecto sobre la producción y/o el comercio. Si el grado de disociación es 0, significa que los efectos de la herramienta política sobre la producción o el comercio son iguales a los del apoyo a los precios para los productores, para el mismo nivel de apoyo estimado al productor (PSE, según sus siglas en inglés). Un grado de desacoplamiento puede ser superior a 1 (efectos negativos en la producción) o negativo (efecto en la producción superior al de la misma variación del PSE, debido al apoyo a los precios de los productores).

Fuente: OCDE, 2000, p. 12, traducción propia.

1.2.2 Justificación teórica de las ayudas directas desacopladas, análisis crítico

Modelos de análisis de equilibrio parcial del mercado

Existen numerosas publicaciones que analizan los efectos de las ayudas directas desacopladas en comparación con otros instrumentos de política agrícola. A continuación, nos centraremos en algunas publicaciones que destacan especialmente la conveniencia de optar por las ayudas directas desacopladas en lugar de los instrumentos de regulación del mercado.

Parcial y estático

La mayoría de los modelos utilizados para hacerlo se inspiran en la teoría neoclásica. Se dice que son «de equilibrio parcial», porque analizan el/los mercado/s de solo uno o unos pocos bienes, a diferencia de los llamados modelos «de equilibrio general» que examinan los mercados de todos los bienes, así como sus interacciones, en una economía. La ventaja de los modelos de equilibrio parcial es su simplicidad. Sin embargo, esa simplicidad tiene un precio: hace suponer que todos los mercados que no se tienen en cuenta en el modelo son estáticos, y que solo el mercado o

mercados estudiados cambian, como resultado de una medida de política económica (o de una perturbación externa) (Guerrien 1989, 1993).

Estos modelos comprenden tres agentes económicos: productorxs, consumidorxs y contribuyentes, cuando procede.¹¹

Además, en la mayoría de los casos, estos modelos se utilizan para realizar lo que se denomina «análisis estático» o «análisis estático comparativo». El análisis estático refleja la situación del mercado en un momento dado. En el análisis estático comparativo, se asume que una o más variables cambian, mientras que todas las demás permanecen constantes, y luego **se estudian los efectos de esos cambios, suponiendo que son instantáneos**. En otras palabras, se comparan dos imágenes fijas de una situación económica en la que algunos elementos han cambiado, suponiendo que todos los demás son estáticos. La ventaja de **los análisis estáticos** es que son simples, pero tienen un coste muy elevado: llevan a **excluir el factor temporal del análisis, y con él todas las incertidumbres que lo acompañan**. Esta simplificación resulta especialmente problemática para el sector agrícola, pues en él los precios de los productos varían mucho a lo largo del tiempo, de forma impredecible (véase el Recuadro 1). Sin embargo, en el análisis estático, por definición, los precios son conocidos¹².

Hipótesis poco realistas

Muchos de estos modelos asumen que los mercados son **perfectamente competitivos**. En otras palabras, plantean hipótesis sobre estos mercados, tan ampliamente reconocidas como poco realistas, entre las que cabe destacar:

1. El único objetivo de lxs productorxs es maximizar sus beneficios dentro de las limitaciones técnicas;
2. El único objetivo de lxs consumidorxs es maximizar su utilidad dentro de las limitaciones presupuestarias;
3. Todxs lxs productorxs y consumidorxs son precio aceptantes, es decir, nadie tiene una influencia particular en la construcción del precio de mercado;
4. Lxs productorxs y consumidorxs se basan únicamente en los precios para tomar decisiones sobre las cantidades vendidas o compradas (Guerrien 1989, 1993).

Cabe recordar que, además, se supone que lxs productorxs y lxs consumidorxs saben todo sobre los precios y las cantidades en los mercados, por lo que no hay incertidumbre.

En el mundo real, la gran mayoría de los mercados de productos agrícolas no se ajustan a estas hipótesis (Détang-Dessendre y Guyomard (dirs), 2020; Gohin et al., 1999]. **Por lo tanto, estos modelos no representan los mercados reales** (salvo excepciones).

Somos conscientes de que algunxs economistas invitan a no preocuparse de si las hipótesis son o no realistas, siempre que las predicciones de las teorías y modelos (o al menos algunas de ellas) sean conformes a la realidad (Friedman, 1953). Las hipótesis se consideran entonces simples instrumentos heurísticos. Evidentemente, esta postura es controvertida entre lxs economistas (Samuelson, 1965) y, en lo que respecta a los modelos, sus predicciones rara vez se contrastan

¹¹ Estas tres categorías de agentes se solapan en el mundo real, pero se tratan por separado en este tipo de análisis. En la teoría neoclásica, un mercado se compone únicamente de productorxs y consumidorxs. La introducción del Estado y sus contribuyentes es, por lo tanto, una adaptación de esta teoría.

¹² En la teoría neoclásica el tiempo se contempla partiendo de la hipótesis de que existe un «sistema completo de mercados»: lxs productorxs y lxs consumidorxs pueden comerciar en todos los mercados presentes y futuros, cuyas características se supone que se conocen. **Una vez más, esto lleva a eliminar la incertidumbre sobre los precios actuales y futuros**. Sin embargo, desde la década de 1980, lxs economistas han desarrollado modelos de equilibrio general denominados «dinámicos», que tienen en cuenta el tiempo. Sobre este tema, remitimos a las obras de Jean-Marc Boussard, Françoise Gérard y Marie-Gabrielle Piketty (2008).

con los hechos, especialmente porque las políticas que se implementan en la práctica difieren en mayor o menor medida de las políticas previstas por lxs economistas (Giraud, 2020). No vamos a entrar en ese debate. Sin embargo, nos sorprende el recurso tan frecuente a hipótesis muy antiguas, que se remontan a finales del siglo XIX o principios del XX.

Además, en tales modelos, el simple hecho de abandonar la hipótesis de ausencia de incertidumbre conduce a resultados completamente distintos (Boussard et al., 2008).

B. Gardner, uno de los principales especialistas de este tipo de modelos, señala que, **por naturaleza**, estos modelos siempre llevan a la conclusión de que la intervención pública en un mercado es desfavorable (Gardner, 1987).

Resultados

Examinemos los principales resultados que pueden presentar estos modelos, basándonos en el artículo «Interpretación económica, ventajas y limitaciones del principio de desacoplamiento de los instrumentos de apoyo a los ingresos agrícolas¹³» (Gohin et al., 1999). Estos modelos concluyen que:

1. un precio garantizado a lxs productorxs provoca pérdidas de «bienestar económico nacional», así como distorsiones en el comercio internacional, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda (véase la Figura 1 del Anexo 1);
2. una ayuda acoplada a los volúmenes producidos tiene estos dos mismos efectos, pero solo en el lado de la oferta (véase la Figura 2 del Anexo 1);
3. una ayuda desacoplada no ningún efecto ni sobre el bienestar ni sobre el comercio internacional (véase el Gráfico 3 del Anexo 1).

Según este análisis, una ayuda desacoplada es, por tanto, un instrumento ventajoso en comparación con el apoyo a los precios de lxs productorxs. Sin embargo, debemos preguntarnos qué es el bienestar en este tipo de análisis. Se mide en función del «excedente social», que es la suma del excedente de lxs productorxs, el excedente de lxs consumidorxs y el excedente de lxs contribuyentes. En otras palabras, se trata de una cantidad monetaria, resultante de multiplicar la cantidad de un producto por su precio.

En esta fase del análisis, cabe señalar que es necesario tener en cuenta otra hipótesis para concluir que una ayuda desacoplada no tiene ningún efecto sobre el bienestar: se asume que el coste de oportunidad de los fondos públicos es nulo.

Cabe destacar que estos resultados deben considerarse con mucha prudencia: se trata de resultados que emanan de análisis parciales, atemporales y que, por lo tanto, descartan cualquier incertidumbre, además de estar basados en hipótesis poco realistas, por lo que al enunciarlos se debe incluir una reflexión epistemológica sobre su ámbito de validez. Esta reflexión es aún más necesaria cuando los resultados dan lugar a recomendaciones de política pública.

Maximizar el excedente social y acercarse al óptimo de Pareto: ¿objetivos legítimos?

Excedente social

Así, el criterio de maximización del excedente social (o de minimización de las pérdidas de excedente social) se considera relevante en muchos trabajos de modelización económica. Sin embargo, esto no lo convierte en un criterio legítimo para la acción pública. De hecho, incluso si estos modelos fueran mucho más cercanos a las realidades agrícolas, sería necesario exponer de

¹³ En francés, traducción propia.

forma explícita los objetivos relacionados con el concepto de excedente social para poder debatirlos en el ámbito político, en lugar de imponerlos como argumentos de autoridad científica de la economía. Como escribe A. Baujard (2017, p. 116), «resulta imprescindible identificar y debatir los objetivos normativos movilizados en los modelos de economía pública». P.-N. Giraud (2020, p. 34) defiende una posición complementaria sobre la definición de los objetivos de la política pública: «Lx economista no goza de ningún privilegio en la elección de los objetivos. Es tan solo unx ciudadanx como cualquier otrx. Se trata, por tanto, de una etapa estrictamente política. Todo economista debería abstenerse rigurosamente de valerse de su competencia técnica [...] para tratar de imponer sus puntos de vista. Y añade, en relación con la etapa de elaboración de las políticas económicas: «En esta fase, lxs economistas no son más que asesorxs del príncipe, simples expertxs: producen variantes de sus modelos», le corresponde al «príncipe» decidir si alguna de las variantes debe inspirar la política que se aplique en la realidad.

En este sentido, es muy posible que lxs representantes políticxs opten por una medida de política agrícola que sea costosa o que no maximice el excedente social, con el fin, por ejemplo, de evitar crisis de acceso a los alimentos. Por el contrario, buscar sistemáticamente medidas de política agrícola que cuesten lo menos posible puede equivaler a dar poco valor a las vidas humanas perdidas o degradadas durante las crisis de acceso a los alimentos (Roudart, 2023).

Óptimo de Pareto

Otro objetivo (relacionado con el de maximizar el excedente social) que se destaca con frecuencia en los trabajos de economía pública que nos interesan es acercar la situación de una economía a un «óptimo de Pareto», definido de la siguiente forma: en una economía, es una situación en la que la asignación de bienes es tal que no es posible aumentar el bienestar de un individuo sin reducir el de al menos otro individuo. Según la teoría neoclásica, en una economía conformada por mercados de competencia perfecta, cuando todos estos mercados están en equilibrio, la situación es óptima en el sentido de Pareto¹⁴.

La expresión «acercarse a un óptimo de Pareto» reconoce el hecho de que los mercados del mundo real no son mercados de competencia perfecta. Por lo tanto, dejarlos funcionar libremente lleva a situaciones que no son óptimas en el sentido de Pareto. La intervención pública se considera entonces legítima si permite acercarse a un óptimo de Pareto¹⁵.

Una vez más, debemos plantearnos la cuestión de la legitimidad política de tal objetivo. El óptimo de Pareto responde al razonamiento de lxs economistas, pero no por ello corresponde a un óptimo social definido por una elección política. A este respecto, cabe señalar que el óptimo de Pareto es muy restrictivo, ya que no contempla la disminución del bienestar de un individuo, y tampoco plantea la cuestión de la distribución equitativa de los recursos: una situación en la que los recursos se concentran en manos de una minoría puede considerarse óptima en el sentido de Pareto.

Los efectos reales de las ayudas directas desacopladas sobre la

¹⁴ Este resultado se basa en demostraciones matemáticas. Se trata del primer teorema de la economía del bienestar. Ayuda a explicar la importancia del equilibrio general en la teoría neoclásica. El segundo teorema de la economía del bienestar afirma que, bajo ciertas condiciones, cualquier situación económica óptima en el sentido de Pareto puede lograrse mediante un equilibrio general competitivo. Para algunxs economistas, este segundo teorema abre la vía a intervenciones públicas basadas en criterios de justicia social.

¹⁵ C. Détang-Dessendre y H. Guyomard (2020, p. 19) expresan bien esta postura: «cuando las condiciones de validación de los dos teoremas del bienestar no son satisfactorias, y tal es el caso de la agricultura, es muy poco probable que el equilibrio competitivo de la propiedad privada sea óptimo en el sentido de Pareto. Esta falta de optimización abre la vía a la intervención pública con el fin de reestablecer dicha optimización. En otras palabras, la existencia de deficiencias del mercado (mercados no competitivos, mercados incompletos, no convexidad de los conjuntos de consumo y/o producción, efectos externos y bienes públicos) justifica la intervención pública. Se plantea entonces la cuestión de las modalidades de dicha intervención para que sea eficaz, al menos lo más eficaz posible. Este marco de análisis se utiliza en los capítulos siguientes de esta obra, tanto para justificar los objetivos de la PAC como para definir los instrumentos que deben aplicarse para lograr dichos objetivos a un menor coste. Es en este sentido, las intervenciones públicas anteriormente presentadas (Sección 1.1) se consideran legítimas.

producción y, por tanto, sobre el comercio

Por otra parte, la idea de que las ayudas directas desacopladas no tienen efectos sobre la producción, el comercio internacional o el bienestar mundial es puramente ficticia. Gohin et al. (1999) explican los mecanismos económicos por los que las ayudas directas desacopladas despliegan sus efectos. En primer lugar, al aumentar y estabilizar los ingresos de los hogares agrícolas, influyen en las decisiones sobre el trabajo y las inversiones (además, pueden facilitar el acceso al crédito); también llevan a una reducción de riesgos y a una menor aversión al riesgo entre lxs agricultorxs que las perciben. En consecuencia, sí se influye sobre la producción. Gohin et al. (1999) indican que para estimar la magnitud de estos efectos es necesario realizar estudios empíricos caso por caso.

Cabe señalar que los efectos de las inversiones se despliegan a lo largo del tiempo. El tiempo también interviene de otra forma: lxs agricultorxs hacen suposiciones sobre las futuras políticas agrícolas, lo que influye en sus decisiones en el presente (Andersson, 2004).

Las ayudas directas desacopladas no son necesariamente tan eficaces

Gohin et al. (1999) también explican que, en los casos en los que la producción agrícola genera **externalidades positivas crecientes con los volúmenes**, los modelos de análisis de equilibrio parcial del mercado llevan a la conclusión **de que los instrumentos de política vinculados a la producción son más eficaces en términos de bienestar económico general que las ayudas directas desacopladas**. Así, este tipo de análisis sugiere que **las medidas políticas acopladas a la producción podrían ser las más efectivas para apoyar los sistemas de producción agroecológicos**. Por el contrario, en el caso de externalidades negativas, estos modelos llevan a la conclusión contraria.

Explican además que el coste de oportunidad de los fondos públicos probablemente no sea nulo, lo que hace que la eficacia de las ayudas directas desacopladas sea menor que en el supuesto de nulidad.

Por último, Gohin et al. (1999) señalan que **sustituir los instrumentos de apoyo a los precios de mercado por ayudas directas desacopladas equivale, para lxs reguladorxs públicxs, a renunciar a orientar las producciones en cuestión**. En el contexto geopolítico y medioambiental actual, en el que la seguridad del abastecimiento alimentario de la población europea no puede darse por sentada, esta observación puede interpretarse como una muy seria advertencia.

Estudios empíricos necesarios, pero demasiado escasos

Pasemos ahora al análisis de algunas publicaciones con contenido empírico que comparan las ayudas directas desacopladas con otros instrumentos de política agrícola. Comencemos con dos artículos de Dewbre et al. (2001) y Dewbre y Short (2002), basados en modelos de equilibrio parcial y estático con hipótesis poco realistas (véase el comienzo de la Sección 1.2.2).

Dewbre et al. (2001) utilizan un modelo de equilibrio (un cultivo; dos factores de producción: la tierra y el conjunto de los demás factores de producción; dos regiones en el mundo: el país analizado y el resto del mundo) para comparar los efectos sobre la producción, el comercio internacional y la renta de lxs agricultorxs de cuatro instrumentos de política agrícola: el apoyo a los precios de mercado, las ayudas directas asociadas al producto agrícola, las ayudas directas basadas en la superficie, y las ayudas basadas en el uso de factores distintos de la tierra. Lxs autorxs clasifican estas herramientas en función de si tienen mayores o menores efectos para cada una de las tres variables analizadas (producción, comercio, ingresos agrícolas). Concluyen su análisis teórico afirmando que estas clasificaciones son inequívocas cuando se cumplen

cuatro condiciones:

- en la situación inicial, no hay apoyo al sector agrícola;
- el país es «pequeño» en el sentido económico del término (no influye en el precio del producto en los mercados internacionales);
- la elasticidad de sustitución de la tierra con respecto a los demás factores de producción es positiva;
- la elasticidad de la oferta de tierra es inferior a la elasticidad de la oferta de otros factores de producción (Dewbre et al., 2001, p. 1207).

En todos los demás casos, **para clasificar las herramientas según la magnitud de sus efectos, concluyen que es necesario realizar estudios empíricos**, ya que dichos efectos dependen en gran medida de las condiciones iniciales de apoyo al sector agrícola y del valor de las elasticidades críticas (Dewbre et al., 2001).

En la parte empírica de este artículo, los autorxs hablan de seis países o grupos territoriales: la UE, Canadá, los Estados Unidos, México, Suiza y el resto del mundo. Basándose en un modelo que comprende cuatro tipos de cultivo (trigo, arroz, cereales secundarios, semillas oleaginosas), realizan simulaciones de políticas agrícolas «para cada par de países e instrumentos de apoyo, sin tener en cuenta si la categoría de apoyo correspondiente se utiliza efectivamente o no en un país» (Dewbre et al., 2001, p. 1208, traducción propia). En otras palabras, no tienen en cuenta las condiciones iniciales reales de apoyo al sector agrícola en los países estudiados, a pesar de haber explicado que esas condiciones iniciales influyen en la clasificación de las herramientas de política agrícola analizadas. Como consiguiente, **los resultados que obtienen se basan en casos de países parcialmente ficticios y no pueden considerarse aplicables a los países citados** (a menos que se realice un minucioso análisis del ámbito de validez de los resultados). En general, estos resultados transmiten la idea de que las ayudas directas son instrumentos de política agrícola más eficaces que el apoyo a los precios de mercado¹⁶.

Un año más tarde, Dewbre y Short (2002) producen, basándose en un modelo muy similar al anterior, una clasificación de seis herramientas de política agrícola utilizadas en los países de la OCDE. Se trata de las herramientas analizadas en el artículo anterior (apoyo a los precios de mercado, ayudas directas acopladas a la producción, ayudas directas basadas en la superficie, ayudas basadas en el uso de insumos), a las que añaden las ayudas a la renta y las ayudas a tanto alzado basadas en datos históricos. Suponen que, en la situación inicial, no existe ningún tipo de apoyo al sector agrícola: tal hipótesis no solo es poco realista (los países de la OCDE apoyan su agricultura), sino que además se sabe que influye en la clasificación de las herramientas. A este respecto, la OCDE insiste sin embargo en el siguiente aspecto metodológico: «los efectos de cualquier cambio de política deben analizarse reconociendo que la situación de partida está fuertemente influenciada por las políticas vigentes» (OCDE, 2000, pág. 8, traducción propia).

Por lo tanto, **no hay razón para pensar que la clasificación de herramientas presentada por Dewbre y Short (2002) sea válida para los países de la OCDE**. ¿Quizá se trate, como hemos visto anteriormente, de una hipótesis poco realista con fines heurísticos por parte de Dewbre y Short (2002)? En cualquier caso, es evidente que la clasificación de herramientas así obtenida no puede transformarse tal cual en una recomendación política: una vez más, es absolutamente necesario reflexionar previamente sobre el ámbito de validez de los resultados, así como sobre los criterios de comparación utilizados. Al igual que en el estudio anterior, estos resultados transmiten la idea de que las ayudas directas son instrumentos de política agrícola más eficaces que el apoyo a los precios de mercado¹⁷.

¹⁶ Esos resultados se presentan en el Anexo 2.

¹⁷ Estos resultados se presentan en el Anexo 2.

V. Chatellier y H. Guyomard (2020) abordan brevemente esta cuestión de la clasificación de las herramientas—ayudas directas desacopladas, ayudas acopladas a los productos, precios garantizados a la producción, ayudas basadas en insumos variables— en función de la magnitud de sus efectos. Afirman que esta cuestión «solo se puede tratar sobre una base empírica, caso por caso», y que «los estudios que (...) desglosan los impactos de esta o aquella política de apoyo a la renta en sus diferentes componentes son aún demasiado escasos» (p. De hecho, solo se citan dos referencias al respecto: Andersson (2004) y Hennessy (1998).

Hennessy (1998) muestra que las ayudas directas desacopladas tienen efectos sobre la producción, a través del aumento de los ingresos, la reducción de los riesgos y una menor aversión al riesgo (véase la sección anterior sobre los efectos reales de las ayudas directas desacopladas). También muestra que **las ayudas acopladas tienen, en general, aunque no siempre**, efectos más importantes sobre la producción que las ayudas similares pero desacopladas. Estudia el caso de una medida de la ley de orientación agrícola de 1996 en Estados Unidos.

La publicación de F. Andersson (2004) es un documento de trabajo que presenta una revisión de la literatura conceptual y empírica sobre el desacoplamiento. En la parte conceptual se analizan los mecanismos mediante los cuales cinco tipos de instrumentos de política agrícola tienen efectos directos (precios y subvenciones cruzadas) e indirectos (ingresos, riesgos, efectos dinámicos relacionados con la inversión y con la anticipación de políticas) sobre la producción y el comercio. Los cinco tipos de instrumentos son los que constituyen el apoyo a lxs productorxs según la OCDE: **apoyo a los precios de mercado, ayuda acoplada a la producción, ayuda por superficie, ayuda basada en el uso de insumos variables**, y ayuda a tanto alzado basada en datos históricos. El autor explica que los **cuatro primeros tipos de instrumentos, cuando se combinan con cuotas** (restricciones sobre las cantidades producidas, véase la Parte 2 del informe), **pueden no tener ningún efecto sobre la producción y el bienestar. Por lo tanto, estas combinaciones son equivalentes a ayudas a tanto alzado** (pp. 15-16).

En la parte empírica se revisan publicaciones sobre los efectos en la producción de las políticas agrícolas aplicadas en diferentes países o conjuntos territoriales: UE, Estados Unidos, Turquía, México, Suecia, Nueva Zelanda (también se menciona el desmantelamiento de una medida de política agrícola en Canadá). La cuestión central es: tras un proceso de reforma, ¿en qué medida las nuevas políticas agrícolas avanzan en favor del desacoplamiento? En lo que respecta a la UE, se analizan las reformas de 1992 y 1999 desde esta perspectiva. También se aborda la reforma de 2003, pero sus efectos aún no son visibles cuando F. Andersson publica su documento de trabajo (2004). En cuanto a Estados Unidos, es interesante señalar que la ley de orientación agrícola **de 2002 se considera menos desacoplada** que la de 1996: de hecho, rehabilita las ayudas anticíclicas aplicadas antes de 1996. Sin embargo, **en esta parte empírica no se realiza una comparación sistemática de los efectos de los diferentes instrumentos de la política agrícola.**

*

* *

En conclusión, los estudios económicos citados en esta primera parte del informe no exponen ningún argumento lo suficientemente fundamentado para preferir las ayudas directas desacopladas al apoyo a los precios de mercado. En el caso de que hubiera estudios económicos que demostraran de forma rigurosa, empírica y epistemológicamente fundamentada, la superioridad de las ayudas directas desacopladas frente a los instrumentos de intervención en los mercados para el sector agrícola europeo, y si es que tales estudios existen (nosotrxs no los hemos encontrado), los criterios de «superioridad» deberían ser objeto de deliberación política antes de que se dedujeran recomendaciones de política pública de los resultados.

Observamos con interés que los análisis en términos de equilibrio parcial del mercado concluyen que las medidas políticas acopladas a la producción son más eficaces que las ayudas directas desacopladas cuando las externalidades positivas aumentan con la producción. También observamos que el apoyo a los precios de mercado y determinadas ayudas asociadas, cuando se combinan con cuotas, pueden tener efectos equivalentes a las ayudas a tanto alzado.

Se ha esgrimido otro argumento a favor de las ayudas directas desacopladas, además de la eficacia económica o los efectos sobre la producción y el comercio internacional: su aceptabilidad en las negociaciones internacionales sobre políticas agrícolas en la OMC (Gohin et al. 1999). Dado que estas negociaciones llevan años en punto muerto, y que cada vez son más los países que aplican medidas de política agrícola contrarias al espíritu y las disposiciones del AsA, el argumento de aceptabilidad internacional ya no es válido hoy en día (Roudart 2018).

Exagerando un poco, podríamos decir que, al pasar del apoyo a los precios de mercado a las ayudas directas desacopladas, la PAC ha pasado de ser una política de orientación de los productos agrícolas y alimentarios (así como de las externalidades y los bienes públicos asociados) a una política de redistribución de los ingresos sin orientación explícita.

La corriente de la economía pública que nos interesa analiza principalmente los efectos de diferentes herramientas de política agrícola sobre la producción, el comercio internacional y el bienestar. Los estudios de sociología del mundo agrícola permiten ir más allá de esta perspectiva. Así, Hervieu y Purseigle (2013) establecen una tipología de las formas de organización social y económica del trabajo en la agricultura. Entre ellas, caracterizan la «agricultura de empresa por delegación»: lxs agricultorxs conservan su estatus, pero delegan la totalidad del trabajo en la granja, tanto las tareas de cultivo y ganadería como las administrativas, a empresas de subcontratación. Lxs agricultorxs ya no trabajan en sus granjas, perciben su ayuda directa desacoplada y firman nuevos tipos de contratos con empresas de subcontratación. B. Hervieu y F. Purseigle explican que este tipo de organización se ha desarrollado mucho más tras la introducción de las ayudas directas desacopladas, que han llevado a una disociación entre la remuneración del capital de explotación y la remuneración del trabajo agrícola. Así, las ayudas directas desacopladas han favorecido formas de agricultura sin agricultorxs, una agricultura empresarial, lo que nos parece una verdadera amenaza para la seguridad del abastecimiento alimentario de la población europea.

Pasamos ahora a la segunda parte de este informe, que presenta un conjunto de herramientas de política pública para la regulación de los mercados agrícolas, planteando la transición agroecológica en Europa como una dirección común, y aprendiendo de los inconvenientes y reveses del pasado.

2. Apoyar los precios de mercado de los productos agrícolas para promover la transición agroecológica



Como se ha mencionado anteriormente, el principal objetivo del coloquio era reavivar «el recuerdo de los ejemplos de políticas de regulación de los mercados que han existido y han dado resultados convincentes en un pasado no muy lejano, para alimentar la imaginación de quienes diseñan las políticas públicas del mañana» (Ody¹⁸, 2025, p. 3). Las contribuciones del coloquio convergen en la necesidad de cambiar profundamente la orientación de la política agrícola europea, rompiendo con las ayudas directas desacopladas y los mercados agrícolas prácticamente no regulados. Establecer la autorregulación del mercado como un principio rector para la formación de precios ha acrecentado la inestabilidad de los mercados agrícolas.

En la actualidad, este modelo de política agrícola se encuentra en un callejón sin salida: las ayudas directas, inicialmente previstas como transitorias y destinadas a acompañar la adaptación de lxs productorxs a las señales del mercado (Maass, 2025), constituyen ahora una parte importante de los ingresos de lxs agricultorxs (Détang-Dessendre et Guyomard, 2020, p. 54)¹⁹. La viabilidad de muchas explotaciones depende en gran medida de estas subvenciones, en un contexto en el que los precios obtenidos por determinados productos siguen siendo estructuralmente inferiores a los costes de producción (Avignon et Guigue, 2024)²⁰. El sistema de ayudas desacopladas también ha contribuido a intensificar la competencia entre las explotaciones agrícolas de la UE, a aumentar las desigualdades entre ellas y a amplificar la concentración de los recursos productivos —en particular la tierra— en beneficio de un número cada vez más reducido de agricultorxs (Chatelier y Guyomard 2020). Así, una parte del sector agrícola critica la PAC por ser «propensa a favorecer la destrucción de empleo» (Trouvé y Bazin, 2018, p. 102).

Los medios de intervención pública en el sector agrícola son numerosos, diversos, y, en principio, están orientados hacia los objetivos perseguidos. Entre todos ellos, un subgrupo de medidas reconoce el hecho de que los mercados agrícolas son **disfuncionales**: son especialmente inestables, los precios fluctúan mucho, lo que crea dificultades e incertidumbre tanto para lxs productorxs agrícolas como para lxs consumidorxs de productos alimenticios. Además, su disfuncionalidad afecta a las producciones vinculadas a los productos agrícolas (véase la Sección 1.1 sobre externalidades y bienes públicos en la primera parte). **Las medidas públicas de regulación de los mercados agrícolas tienen por objeto atenuar o eliminar esas deficiencias, con vistas a garantizar la seguridad de lxs productorxs y consumidorxs.**

El objetivo de esta segunda parte es presentar toda una serie de medidas de regulación de los mercados agrícolas. Estas políticas estructuraron la PAC hasta principios de la década de 1990 y actualmente se aplican en muchos países, entre ellos la India, Canadá y Noruega (Jacobs et al. 2025).

En el contexto actual, debemos concebir los mecanismos de regulación de los mercados como palancas para orientar la agricultura europea hacia la agroecología, garantizar unos ingresos dignos a lxs agricultorxs y recrear condiciones socioeconómicas favorables para la instalación agrícola. En efecto, para poder comprometerse con prácticas agrícolas sostenibles, que en un

¹⁸ Las referencias en cursiva remiten a las contribuciones del coloquio celebrado en Bruselas los días 3 y 4 de marzo de 2025. Tanto los nombres completos de lxs autorxs como los títulos se encuentran en la bibliografía de la segunda parte. Se puede acceder a las contribuciones a través del siguiente enlace: <https://www.eurovia.org/publications/56059/>

¹⁹ A escala europea y para el período 2012-2016, las ayudas directas desacopladas representan, de media, el 63% del resultado corriente antes de impuestos de las explotaciones. Sin embargo, el peso de la ayuda varía mucho en función de los países y los patrones de producción de las explotaciones.

²⁰ Véase, por ejemplo, el caso de la leche de vaca

primer momento conllevan riesgos elevados, lxs agricultorxs deben tener ingresos dignos; de lo contrario, no pueden asumírselos. Esto implica, en primer lugar, apoyar los precios pagados a lxs agricultorxs por al menos una parte de sus productos. Este enfoque pasa por la aplicación de «precios justos», entendidos como precios que cubren todos los costes de producción, incluido el trabajo de lxs agricultorxs autónomxs y lxs salariadxs (Voss, 2025).

Una política de apoyo a los precios debe articularse con instrumentos de gestión de la oferta, para evitar la sobreproducción, y una política comercial internacional que sea coherente con la política de precios en los mercados de la UE.

También debe ir acompañada de una **política de regulación de los mercados del suelo** (véase la Sección 2.3), para promover el acceso a la tierra para nuevxs entrantes que llevan a cabo proyectos agroecológicos para que haya más granjas y sean más pequeñas, y para frenar la dinámica de concentración de la tierra en explotaciones cada vez más grandes (Calo et al. 2025).

2.1 Elaborar conjuntamente medidas de regulación de los mercados para evitar crisis

2.1.1 La «gestión» por crisis en mercados desregulados

En el contexto actual de desregulación, la gestión de crisis es la respuesta por defecto ante la inestabilidad estructural de los mercados agrícolas. Así, la crisis tiende a convertirse en una situación recurrente y normalizada, a la que se responde con medidas puntuales —fondos de emergencia, ayudas excepcionales— para mitigar los efectos más visibles sobre la economía agrícola.

En varias publicaciones recientes se insta a la UE y a los Estados miembros a reconsiderar cómo abordan estas situaciones de crisis ante la perspectiva de un inevitable aumento de su intensidad y frecuencia en un futuro próximo (Guyomard et al., 2024; Comisión Europea, 2025). El problema es que este **modo de gestión de crisis consagra la idea de que la inestabilidad de los mercados agrícolas es inevitable, como si las fluctuaciones de las cantidades y los precios se debieran únicamente a factores exógenos** —incertidumbres climáticas, riesgos sanitarios, tensiones geopolíticas— sin relación con los mecanismos económicos propios del funcionamiento de los mercados agrícolas (véase la primera parte del presente informe). De este modo, cada crisis se presenta como una situación excepcional y sin precedentes que justifica, por un lado, intervenciones de emergencia seguidas de un retorno a la desregulación y, por otro, el apoyo público a la financiación de instrumentos de gestión de riesgos de mercado (seguros, mercados de futuros, contractualización).

Esta gestión por crisis debilita a la mayoría de las explotaciones agrícolas, aumentando su vulnerabilidad económica y disuadiendo cualquier estrategia de inversión a largo plazo. Constituye, por tanto, un freno importante al compromiso de lxs agricultorxs con las trayectorias de transición agroecológica, ya que mantiene un clima de incertidumbre estructural. Este enfoque también contribuye a **que se acepte la idea de que las crisis forman parte de un proceso de selección que lleva a la eliminación de las granjas menos productivas**, recuperándose parte de los recursos liberados por las granjas más capaces de resistir a las crisis.

Los mecanismos de gestión de crisis son, en cierta medida, contradictorios con una política agrícola destinada a anticipar los desequilibrios para prevenir en la medida de lo posible la aparición de crisis. Por ello, en el resto del presente informe, algunos instrumentos que suelen presentarse como mecanismos de gestión de crisis —tales como las ayudas para la reducción voluntaria de los volúmenes de producción o las subvenciones a la transformación de productos

agrícolas- se reclasifican como instrumentos de regulación de los mercados. Asumimos este cambio semántico porque es necesario subrayar la necesidad de concebir estos dispositivos no como respuestas de emergencia, sino como **medidas de gestión de la oferta capaces de contribuir a la estabilización estructural de los precios agrícolas**. Para reforzar las capacidades de anticipación y prevención de crisis, los mecanismos de regulación –en particular los relacionados con el control de cantidades– deberían elaborarse conjuntamente con las organizaciones de productorxs (OP), que conocen la realidad sobre el terreno.

2.1.2 Reforzar el papel de las organizaciones de productorxs

La elaboración conjunta de medidas de regulación de los mercados con las organizaciones de productorxs (OP) requiere una **gobernanza descentralizada a varios niveles, que articule las orientaciones de los poderes públicos a escala nacional o europea con los puntos de vista de lxs agentes agrícolas sobre el terreno**. Este enfoque es esencial para adaptar la regulación de los mercados a las realidades de los sectores, territorios y sistemas de producción (*Jacobs et al., 2025*).

El reconocimiento de las OP por parte de las autoridades públicas debe responder a un doble reto democrático. El primero se refiere a la **representación efectiva de la diversidad de los sistemas de producción** en los procesos de toma de decisiones, ante el riesgo de que las organizaciones que representan los modelos de producción agroindustrial ejerzan una influencia desproporcionada (*Maass, 2025*). Por ello, varias contribuciones al coloquio recomiendan reforzar el apoyo y la participación de las OP arraigadas en los sistemas agroalimentarios locales (ECVC 2024), así como de aquellas comprometidas con producciones de calidad diferenciada, como la agricultura ecológica (*Madeline, 2025*). El segundo reto democrático se refiere a la **gobernanza interna de las organizaciones de productorxs**: existe un riesgo real de que lxs administradorxs ejerzan una hegemonía en perjuicio del control ejercido por lxs propixs productorxs en los procesos de toma de decisiones. Este problema se manifiesta especialmente en ciertas cooperativas de productorxs lácteos, donde los precios impuestos en determinados periodos no cubren los costes de producción de la mayoría de lxs miembros. Para limitar este tipo de abusos, podrían reforzarse los criterios de autorización y financiación de las OP por parte de los poderes públicos a escala de la UE o de los Estados miembros en lo que respecta a la gobernanza interna (*Voss, 2025; ECVC, 2024*).

Las OP pueden desempeñar varias funciones clave en la regulación de los mercados agrícolas. En primer lugar, pueden intervenir en el **control de los volúmenes de producción** para prevenir situaciones de sobreproducción (*Courleux, 2025*).

También pueden desempeñar un papel determinante en la **elaboración de indicadores de costes de producción**, posiblemente en colaboración con institutos técnicos agrícolas u otros servicios públicos (*Courgeau, 2025*). Dada su proximidad a las granjas, están bien posicionadas para recopilar datos fiables que reflejen la diversidad de opciones técnicas y los resultados económicos de lxs productorxs. Además, las OP son agentes clave para organizar la concertación interprofesional dentro de los sectores y reforzar el poder de negociación de lxs productorxs sobre la distribución del valor en las cadenas agroalimentarias.

Por último, las OP pueden desempeñar un papel central en la organización de la **diferenciación entre los sectores**, participando en la definición de los criterios de calidad para los productos con denominaciones o etiquetas, así como en el desarrollo de normas de sostenibilidad. Estas pueden referirse a la protección del medio ambiente, la reducción del impacto climático de los métodos de producción o incluso a los requisitos sociales relativas a las condiciones laborales de lxs trabajadorxs agrícolas. De hecho, la concertación sobre los precios de los productos agrícolas que cumplen las normas de sostenibilidad se introdujo formalmente en la PAC en 2021, mediante el artículo 210a del Reglamento OCM (ECVC, 2024).

2.1.3 Controlar los volúmenes producidos para regular los mercados y estabilizar los precios

Los mecanismos de precios garantizados sin control de los volúmenes producidos generan desigualdades y riesgos de sobreproducción. Si no se gestiona la oferta, las explotaciones más productivas —que disponen de las mayores superficies y de la mayor capacidad de inversión— acaparan de manera desproporcionada las ayudas a los precios. Este fenómeno acelera la concentración de propiedad de la tierra y refuerza la posición dominante de las grandes explotaciones. Esta es la razón por la que las organizaciones campesinas, como ECV, insisten en la necesidad de **vincular estrechamente los instrumentos de apoyo a los precios con los mecanismos de control de los volúmenes, para hacer que haya más granjas y se comprometan con la transición agroecológica** (ECVC 2023).

Cabe señalar que algunas organizaciones de productoras, como COPA-COGECA, se oponen sistemáticamente a cualquier propuesta de regulación de los volúmenes, incluso cuando apoyan el establecimiento de precios garantizados, ya que representan a agricultoras que producen grandes volúmenes y tienen capacidad para producir aún más. Lo mismo ocurre en la industria agroalimentaria: **la disponibilidad estructural de un excedente de oferta sirve de palanca para que las actoras de la transformación y la distribución mantengan una presión a la baja sobre los precios agrícolas**. Para ellas, controlar la oferta equivale a cuestionar los modelos productivistas y el acceso a una materia prima abundante y barata (Ody, 2025).

2.1.4 Diseñar una política de comercio internacional al servicio de la regulación y la transición agroecológica

Es imprescindible armonizar los objetivos de regulación de los mercados agrícolas y la política comercial internacional para estabilizar los precios agrícolas europeos por encima de los costes de producción y promover la transición agroecológica. La regulación de los mercados interiores no puede ser efectiva si no se regulan los flujos comerciales con terceros países. Esta armonización también debe permitir garantizar, por una parte, que los productos importados cumplan normas sanitarias, medioambientales y sociales equivalentes a las exigidas a las productoras europeas y, por otra, ajustar las cantidades importadas a las necesidades reales del mercado interior. Este enfoque supone rehabilitar los instrumentos de protección en las fronteras que se han ido desmantelando progresivamente en las últimas décadas. Hoy en día, la protección de los acuerdos arancelarios difiere según el sector: es relativamente alta en el caso de los productos lácteos y la carne de vacuno, pero sigue siendo relativamente más baja para los cereales o la colza, y es casi inexistente para otros productos, como la soja (Voss, 2025).

La pérdida progresiva de control sobre estos flujos de importación comenzó con la firma del AsA de la OMC (véase la primera parte del informe). Desde entonces, la reducción de los aranceles aduaneros se ha convertido en un eje fundamental de la política comercial agrícola europea. Ante los bloqueos del multilateralismo y el estancamiento de las negociaciones en la OMC, la Unión Europea ha multiplicado los acuerdos de libre comercio bilaterales y regionales, continuando así con la apertura de sus mercados agrícolas, sin tener realmente en cuenta las repercusiones socioeconómicas y medioambientales en los sectores (Courgeau, 2025). Esta orientación liberal ha hecho que las productoras europeas se vuelvan significativamente más vulnerables frente a la competencia internacional, en particular la ejercida por grandes explotaciones basadas en determinados países agroexportadores, en los que los costes de producción y las normas sanitarias, medioambientales y sociales son muy inferiores. Sin embargo, los recientes cambios políticos muestran que **las disciplinas de la OMC ya no representan barreras tan restrictivas como en el pasado para reformar las políticas de regulación de los mercados agrícolas** (Jacobs et al. 2025).

2.2 Visión general de los instrumentos de regulación de los mercados de productos agrícolas

En esta sección se presentan sucesivamente los diferentes tipos de instrumentos de regulación de los mercados de productos agrícolas. Sin embargo, con vistas a su implementación, deben combinarse. La regulación de los mercados agrícolas debe concebirse como un **trípode que articule el apoyo a los precios, el control de la oferta y la política comercial internacional**. La figura 1 presenta a continuación una visión general de los instrumentos de regulación de los mercados de productos agrícolas tratados en el presente informe. Hemos decidido no aislar los instrumentos de gestión de crisis en una categoría distinta, sino integrarlos en los tipos de instrumentos de regulación fuera de crisis a los que pertenecen (véase la Sección 2.1.1 más arriba). Esta decisión pone de relieve el papel crucial de la anticipación en las políticas de regulación, con el fin de evitar que la inestabilidad del mercado degenera en una crisis.

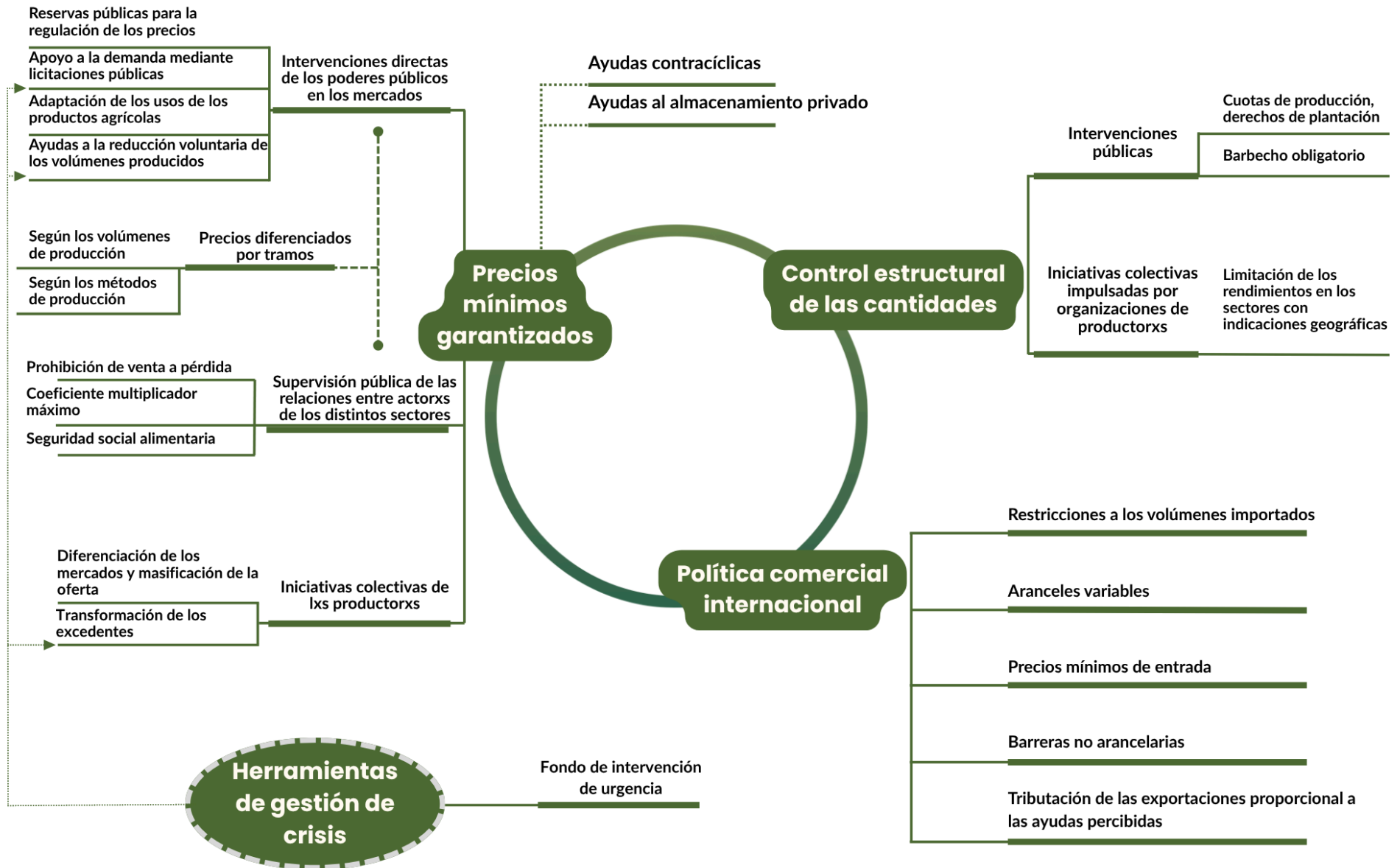
Las herramientas asociadas a los precios mínimos garantizados y al **control estructural de las cantidades producidas se presentan según las diferentes escalas de actuación** en las que intervienen y lxs principales actorxs que las promueven, ya se trate de políticas europeas, nacionales o regionales, de iniciativas interprofesionales o de iniciativas colectivas impulsadas por lxs propixs productorxs. Por el contrario, los instrumentos de regulación del comercio internacional solo se contemplan en este informe a nivel de las políticas europeas, ya que actualmente se trata de una competencia exclusiva de la Unión Europea.

En lo que respecta a la gestión de la oferta, se distingue entre dos grandes categorías de instrumentos de regulación. La primera agrupa los instrumentos relacionados con el **control estructural de los volúmenes de producción** —es decir, las herramientas que permiten regular las cantidades que se van a producir en función de una estimación de la demanda antes del comienzo de la campaña de producción— y es objeto de una sección específica del informe (véase la Sección 2.2.2 más adelante). La segunda categoría corresponde a **los instrumentos de intervención pública que se activan durante la campaña**, cuando el excedente de oferta con respecto a la demanda da lugar a una caída de los precios por debajo de un umbral definido en función de los costes de producción; estas herramientas se incluyen en la sección sobre precios mínimos garantizados.

Este análisis pretende dar cuenta de la diversidad de herramientas existentes, con el fin de ofrecer una visión general que permita reconsiderar la regulación de los mercados. Corresponderá a lxs actorxs implicadxs y a lxs responsables políticxs seleccionar y adaptar cada uno de estos instrumentos en función de las especificidades propias de cada sector, según los contextos económicos, sociales y territoriales en los que se inscriben.



Figura 2: Instrumentos de regulación de los mercados de productos agrícolas



2.2.1 Precios mínimos garantizados

El siguiente análisis se centra en los instrumentos destinados a garantizar efectivamente precios mínimos a lxs productorxs agrícolas, entendidos como umbrales por debajo de los cuales los precios no pueden bajar debido a la intervención pública o a la organización interprofesional. Para garantizar unos ingresos dignos a lxs productorxs, estos umbrales deben cubrir imperativamente la totalidad de los costes de producción (véase el Recuadro 4).

Recuadro 4: Diseñar indicadores fiables de los costes de producción para garantizar precios remuneradores

Garantizar precios agrícolas que cubran todos los costes de producción, incluida una remuneración justa del trabajo agrícola, es una condición esencial para garantizar unos ingresos dignos a lxs agricultorxs y permitir la viabilidad económica de las granjas. El reconocimiento de un «precio justo» es clave en este enfoque. A tal fin, deben tenerse en cuenta varios elementos importantes:

- La definición de los costes de producción debe incluir los costes variables (insumos, determinados equipos), los costes fijos (amortización del material, alquiler de tierras, préstamos), y la remuneración del trabajo, ya sea asalariado o realizado por miembros de la familia (Belmonte et al., 2025);
- Los índices de referencia de los costes de producción deben elaborarse en colaboración con las organizaciones de productorxs, que conocen las realidades económicas de sus miembros (ECVC, 2023). La movilización de las competencias de los institutos técnicos agrícolas también puede reforzar los conocimientos necesarios para la elaboración de los indicadores (Courgeau, 2025);
- Los indicadores de costes deben basarse en

datos reales sobre el terreno. Cuando no se disponga de dichos datos, se deben utilizar equivalentes pertinentes, procedentes de explotaciones comparables (Voss, 2025);

- Los precios agrícolas deben cubrir los costes de una producción sostenible: los precios de mercado deben reflejar los costes ligados al cumplimiento de normas sociales (condiciones laborales, salariales) y medioambientales estrictas, en línea con la transición agroecológica (ECVC 2023);
- Los indicadores deben actualizarse periódicamente para tener en cuenta la evolución de los precios de los insumos y la inflación;
- Los indicadores deben reflejar la diversidad de los sistemas de producción (Belmonte et al., 2025; ECVC 2023);
- Los indicadores de costes deben incluir los costes adicionales ligados a desventajas naturales o estructurales (montañas, zonas degradadas, lejanía logística) (ECVC 2023);
- El reconocimiento por parte de las autoridades públicas de los índices de referencia de costes debe permitir reforzar el poder de negociación de lxs productorxs en la definición de los contratos y respaldar sus reivindicaciones colectivas sobre los precios agrícolas (Belmonte et al., 2025).

Este informe presenta los **mecanismos de precios garantizados según lxs actorxs que los promueven y su ámbito de aplicación:**

- el Estado o la UE, a escala nacional o europea;
- lxs diferentes profesionales de un sector, que establecen un acuerdo contractual sobre la formación de los precios en las distintas fases del sector, acuerdo que está regulado jurídicamente;
- lxs agricultorxs que llevan a cabo una iniciativa colectiva destinada a reforzar su capacidad de negociación ante lxs compradorxs, o a diferenciar sus productos.

Cabe señalar que el precio de intervención pública constituye una herramienta más sólida que el establecimiento de un marco jurídico de las relaciones contractuales, que sigue dependiendo, no obstante, del contexto de la negociación y de las relaciones de poder entre lxs actorxs. Los instrumentos de intervención estatal en los precios también permiten concebir la regulación de los mercados de productos agrícolas a una escala mucho más amplia —la Unión Europea, por

ejemplo— de lo que permite la acción colectiva de las organizaciones de productoras.

Este informe aborda brevemente los mecanismos que permiten regular las relaciones contractuales dentro de las cadenas de valor, sin imponer un nivel de precios vinculante.

Instrumentos de intervención pública a escala nacional o europea

Los instrumentos de intervención nacional o supranacional cuando los precios son inferiores al umbral garantizado ocupan un lugar histórico y estratégico en las políticas agrícolas. La primera PAC se basaba, en particular, en la retirada de la oferta excedentaria en determinados mercados mediante la compra y el almacenamiento público de productos agrícolas. Este principio sigue vigente en otras partes del mundo, como lo demuestra la situación de la India, donde las movilizaciones campesinas en 2020 y 2021 contribuyeron a subrayar la importancia de los precios mínimos garantizados y de las reservas públicas para apoyar las rentas agrícolas (Ody, 2025).

En la UE, siguen existiendo precios de intervención para varios productos, pero se fijan en niveles que no se han revisado desde principios de la década de los 2000, ni siquiera para tener en cuenta la inflación. Su activación es competencia de la Comisión Europea, que evalúa su conveniencia. Sin embargo, este proceso de toma de decisiones está sujeto a fuertes influencias, en particular por parte de la agroindustria, y adolece de la falta de datos actualizados sobre la situación de los mercados, así como de procedimientos claros para intervenir rápidamente, lo que limita la capacidad de actuación en el caso de una brusca caída de los precios (Courleux, 2025).

Más allá de la compra pública con fines de almacenamiento temporal, esta sección se centra en otras formas de intervención estatal en los mercados para apoyar los precios agrícolas: el apoyo a la demanda mediante licitaciones públicas, las medidas de adaptación de los usos de los productos agrícolas y las ayudas a la reducción voluntaria de la producción. Esta sección también presenta **los sistemas de precios diferenciados por cantidades, que dependen tanto de la intervención estatal como del contrato interprofesional del sector.**



Recuadro 5: Criterios que deben tenerse en cuenta para la aplicación de una intervención pública en la formación de los precios agrícolas

Para garantizar la eficacia y la legitimidad de los mecanismos de intervención pública en la formación de los precios agrícolas, deben tenerse en cuenta varios criterios de diseño y aplicación:

- Asociar a las organizaciones de productoras a la gobernanza de los dispositivos, con el fin de garantizar la corresponsabilidad en las decisiones;
- Limitar la influencia de los actores de las fases posteriores de la cadena (transformación, distribución) en los órganos de decisión;
- Hacer que los parámetros de evaluación de precios sean claros y transparentes, en particular los criterios que desencadenan la intervención;
- Definir procedimientos de activación preestablecidos que permitan evitar retrasos excesivos en la intervención ante una caída de los precios;
- Elaborar indicadores fiables de los costes de producción (véase el Recuadro 4) para basar los precios de intervención en datos actualizados representativos de las realidades agrícolas.

Reservas públicas para la regulación de precios

RESUMEN ²¹	
Definición	Dispositivo destinado a estabilizar los precios mediante la constitución y gestión de reservas públicas. La intervención se lleva a cabo mediante la compra de productos agrícolas en los mercados cuando los precios caen por debajo de un umbral predefinido (precio de intervención) y su reventa cuando los precios superan un límite máximo (comercialización).
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> • Desde la Antigüedad, los Estados constituyen reservas alimentarias, como graneros, e intervienen en la economía del sector agrícola de forma más o menos amplia (Roudart 2003). • Hasta la década de 1990, la PAC apoyó los ingresos de lxs agricultorxs actualizando anualmente los precios de intervención para un conjunto de productos agrícolas. • En la India, desde la década de 1960 existe un sistema de precios mínimos garantizados por la intervención pública en los mercados e infraestructuras de almacenamiento público para el arroz y el trigo, con el fin de apoyar la producción de estos alimentos básicos. El sistema también organiza la distribución de estos productos a las poblaciones vulnerables (Jacobs et al. 2025).
A tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar los efectos desestabilizadores en el momento de la reventa de los productos en los mercados internos, véase en particular la mala gestión de la crisis láctea de 2016 en la UE (Courleux, 2025). • Evitar los efectos desestabilizadores en los mercados agrícolas de terceros países en caso de exportación (Jacobs et al. 2025). • Importancia de regular el almacenamiento por parte de actorxs privadxs con el fin de generar beneficios (Jacobs et al. 2025, Ody, 2025).

El almacenamiento público de alimentos es un instrumento ampliamente utilizado por los poderes públicos en muchas regiones del mundo, tanto históricamente como en la actualidad, para garantizar la disponibilidad de productos alimenticios y estabilizar sus precios. Se basa en una premisa clave: los alimentos básicos, como bienes de primera necesidad, deben ser accesibles a la población en todas las circunstancias para prevenir crisis sistémicas (Jacobs et al. 2025; Weber y Schulken 2025).

Recuadro 6: Tres categorías de reservas públicas de alimentos

Los programas de almacenamiento público de alimentos pueden clasificarse en tres grandes categorías según sus objetivos principales (Jacobs et al. 2025):

1. Las **reservas de emergencia**: sirven de red de seguridad para lxs consumidorxs frente a las crisis provocadas por catástrofes climáticas o conflictos geopolíticos. Permiten responder rápidamente a situaciones de escasez puntual y limitar las repercusiones sobre el acceso a los alimentos.
2. Las **reservas de seguridad alimentaria**: se centran en la inseguridad alimentaria crónica, garantizando el acceso a los alimentos básicos para las poblaciones vulnerables. Se movilizan en el marco de programas sociales, como el de la Food Corporation of India, que constituye el sistema público de distribución de alimentos más grande del mundo.
3. Las **reservas reguladoras (buffer stocks)**: tienen por objeto estabilizar los precios en el mercado interior y proteger tanto a lxs productorxs como a lxs consumidorxs contra una volatilidad excesiva. Se abastecen principalmente en los mercados nacionales y se basan en un mecanismo central: la fijación de un precio mínimo (o precio de intervención), por debajo del cual las autoridades públicas se comprometen a comprar los productos agrícolas en cuestión, y de un precio máximo, a partir del cual se revenden los productos.

²¹ Para cada instrumento analizado, al principio de cada sección se presenta un cuadro resumen con la información más importante (definición del instrumento, ejemplos ilustrativos y aspectos a tener en cuenta para su aplicación).

Para garantizar los precios mínimos, las reservas públicas de regulación de precios se basan en un mecanismo de retirada del mercado de los excedentes de oferta. Cuando los precios caen por debajo del umbral fijado por el precio de intervención, **la compra pública crea una demanda adicional destinada a sostener los niveles de precios y evitar una caída excesiva de los ingresos de lxs productorxs**. Los productos así comprados se retiran temporalmente del mercado y son almacenados por las autoridades públicas. El dispositivo suele incluir un segundo componente: la reintroducción en el mercado de estos productos cuando los precios superan un determinado umbral o cuando la situación lo justifica (los productos pueden destinarse a otro uso o destruirse en algunos casos).

La naturaleza de los productos afectados por los sistemas de almacenamiento público influye directamente en las condiciones técnicas de conservación y en su coste. Los alimentos no perecederos, como los cereales, se prestan más fácilmente al almacenamiento a largo plazo, mientras que los productos perecederos requieren procesos de transformación previa —por ejemplo, la conversión de la leche en polvo— para poder conservarse. Además, este sistema requiere capacidades logísticas adecuadas, medios financieros suficientes para que el dispositivo funcione y, preferiblemente, una distribución espacial equilibrada de las infraestructuras (Jacobs et al. 2025).

Existen varios niveles de organización posibles para la aplicación de las políticas de almacenamiento público de alimentos: local, nacional, regional (que agrupa a varios países) o internacional. Estos niveles también pueden combinarse. Weber y Schulken (2025) muestran así que la creación de reservas reguladoras en varios niveles de gobernanza constituye una vía intermedia entre el libre comercio integral y el proteccionismo estricto²². Se podrían combinar las reservas mundiales de algunos productos estratégicos con las reservas regionales y nacionales; un sistema multinivel de este tipo permitiría estabilizar el comercio internacional y, al mismo tiempo, apoyar la diversificación de los sistemas alimentarios locales. Este dispositivo constituiría una forma de proteccionismo agrícola concertado a escala internacional, que incluiría, en particular, «disposiciones destinadas a limitar el uso de las reservas nacionales [por parte de algunos países] para promover las exportaciones agrícolas en detrimento de otros países, por ejemplo, aplicando normas *antidumping*» (Weber y Schulken 2025, p. 28).

Sin embargo, el contexto actual evoluciona en una dirección completamente diferente, con efectos perjudiciales para una gran parte de la población mundial, tanto consumidorxs como productorxs. Dos tendencias marcan especialmente esta evolución. Por un lado, **las medidas unilaterales de restricción de las exportaciones para la (re)constitución de reservas de emergencia a escala nacional, cuando las amenazas de escasez contribuyen a agravar las crisis alimentarias** (Jacobs et al. 2025). Estas medidas acentúan la subida de los precios en los mercados internacionales, en detrimento de los países importadores y de las poblaciones más vulnerables, como ocurrió durante la crisis de 2007/2008. Por otro lado, el aumento de **las reservas alimentarias en manos de actorxs privadxs**, a veces con el apoyo financiero de los poderes públicos. Sin embargo, la situación mundial tras la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania ha demostrado que «la especulación ha disparado los precios de los productos alimenticios sin que hayan aumentado los precios pagados a lxs agricultorxs, lo que demuestra lo perjudicial que puede ser la privatización de las reservas, tanto para lxs campesinxs como para lxs consumidorxs» (Ody, 2025, p. 4).

²² En la década de 1970 se intentó en varias ocasiones crear reservas alimentarias coordinadas a escala internacional, en particular tras la Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1974. Estos proyectos, que contaban sobre todo con el apoyo de los países del Sur, preveían reservas nacionales, pero gestionadas de forma concertada a nivel internacional. Sin embargo, fracasaron, principalmente debido a desacuerdos sobre los precios de estabilización y a la ausencia de mecanismos de financiación multilateral (Weber y Schulken 2025).

Apoyo a la demanda mediante licitaciones públicas

RESUMEN	
Definición	Medida que consiste en utilizar las licitaciones de contratos públicos para apoyar la demanda alimentaria de determinados productos agrícolas, sin recurrir al almacenamiento. Este dispositivo también permite actuar sobre los excedentes coyunturales o estructurales dándoles salidas públicas (comedores, ayuda alimentaria, etc.), al tiempo que se garantiza un precio de compra que cubre los costes de producción.
Ejemplos	Programas de alimentación sostenible en los comedores de los organismos públicos (Courleux, 2025; Madeline, 2025; ECVC, 2023).
A tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none"> • Es importante revisar las normas en materia de contratación pública para favorecer los sistemas alimentarios territorializados (ECVC, 2023). • La ayuda alimentaria proporcionada a terceros países no debe competir con su producción alimentaria local.

Mientras que las reservas públicas tienen por objeto crear demanda para sostener los niveles de precios, algunos gobiernos han desarrollado programas públicos de apoyo a la demanda alimentaria. En este contexto, existen mecanismos que favorecen el suministro de productos de calidad diferenciada para los comedores públicos, en particular los comedores escolares. Por ejemplo, la ley EGAlim, adoptada en Francia en 2018, estableció como objetivo que el 20% de los productos utilizados en los comedores públicos fueran procedentes de la agricultura ecológica, con el fin de apoyar el desarrollo de este sector y responder al mismo tiempo a la creciente reivindicación social en favor de una alimentación más sostenible²³.

Adaptación de los usos de los productos agrícolas

RESUMEN	
Definición	Medida que consiste en orientar los usos de los productos agrícolas en función de la oferta disponible, con el fin de evitar un aumento excesivo de los precios en caso de déficit de producción, y de apoyar la demanda en situaciones de sobreproducción.
Ejemplos	Flexibilizar los mandatos de incorporación de etanol o biodiésel en los agrocombustibles, en función de la oferta y la demanda de productos agrícolas (Courleux, 2025).
A tener en cuenta	Jerarquizar los usos para garantizar la prioridad de la demanda alimentaria (Courleux, 2025).

Los mecanismos de adaptación de los usos de los productos agrícolas constituyen otra palanca de intervención pública para apoyar los precios. Esta medida consiste en reorientar los usos de los productos agrícolas en función de la oferta disponible, con el fin de estabilizar los precios modulando la demanda entre los mercados alimentarios y no alimentarios. Esta herramienta es especialmente relevante para las producciones vegetales, cuya variabilidad de rendimientos se ve agravada por las perturbaciones climáticas, en particular en el caso de los cereales, para los que las condiciones meteorológicas de los últimos meses de cultivo son determinantes. En este caso, la regulación de la oferta antes de la campaña de producción es arriesgada, lo que justifica una regulación de la demanda mediante la reorientación de los excedentes hacia mercados no alimentarios (Courleux, 2025).

En Europa, este principio de adaptación de los usos ya se aplicó a principios de la década de 2010 a la producción de remolacha, cuyas antiguas cuotas de «etanol» podían reorientarse hacia la producción de azúcar en caso de incidentes climáticos o sanitarios que afectaran a la cosecha

²³ La ausencia de una obligación efectiva que permita hacer cumplir los objetivos de la ley EGAlim en los comedores públicos ha limitado en gran medida los efectos de apoyo al sector de la agricultura ecológica (Madeline, 2025; Hadj-Aissa, 2025).

(Courleux, 2025). Hoy en día, los mandatos de incorporación que imponen a lxs distribuidorxs de combustible un porcentaje mínimo de etanol podrían flexibilizarse para ajustar rápidamente la demanda, como ocurre en Brasil y Estados Unidos, siguiendo una lógica **comparable a los mecanismos de reducción de la demanda de electricidad aplicados a determinadas industrias durante los picos de consumo** (Courleux, 2025). En el caso de los productos básicos esenciales, este enfoque debe basarse en una jerarquía clara de usos, en la que la alimentación prime sobre los usos no alimentarios.

Ayudas para la reducción voluntaria de los volúmenes producidos

RESUMEN	
Definición	Medida que consiste en pagar una compensación económica a lxs productorxs que aceptan reducir temporalmente su producción durante un periodo determinado, en relación con un volumen de referencia..
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> • Medida que se aplicó en la UE durante la crisis del sector lácteo en 2016. • Compensación económica por la retirada voluntaria de tierras de cultivo.
A tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un observatorio de precios para detectar situaciones de desequilibrio entre la oferta y la demanda. • Prever con antelación los mecanismos de activación de la medida para que surta efecto rápidamente (Courleux, 2025); • Definir, junto con las organizaciones de productorxs, los volúmenes de productos que deben reducirse a escala de la UE para permitir el aumento de los precios (Poulsen, 2025). • Definir, junto con las organizaciones de productorxs, las cantidades que deben pagarse a lxs productorxs para reducir las cantidades producidas, así como determinar el origen de los fondos (Poulsen 2025). • Combinar la medida con un límite máximo de producción para lxs productorxs que no participen en el sistema de reducción voluntaria mientras que el programa esté vigente (Poulsen, 2025).

El ejemplo de la crisis del sector lácteo en 2016 constituye la referencia histórica en materia de ayudas a la reducción voluntaria de la producción en la UE. Tras la supresión de las cuotas en 2015 y la progresiva ampliación de los niveles de contingentación en los años anteriores, los precios de la leche se desplomaron en el mercado europeo, hasta alcanzar el precio de intervención pública, que no había variado desde principios de la década de los 2000. La Comisión activó entonces un programa basado en el artículo 219 del Reglamento OCM, que prevé medidas excepcionales en caso de perturbación del mercado. Lxs productorxs podían recibir un mínimo de 140 euros por cada 1000 litros no producidos durante tres meses, tomando como referencia la producción del año anterior. La medida tuvo un éxito inmediato: desde que se anunció, contribuyó a la subida de los precios, y la casi totalidad de la dotación se agotó en la primera convocatoria. Esta experiencia demostró la eficacia de este tipo de mecanismo, pues las expectativas de mercado permitieron una rápida recuperación de los precios (Courleux, 2025). La ayuda a la reducción voluntaria de la producción parece, por tanto, un instrumento de intervención de emergencia especialmente pertinente en un contexto en el que la UE, desde 2021, ya no recurre a las ayudas a la exportación, utilizadas durante mucho tiempo para gestionar los excedentes, pero responsables de crear una competencia especialmente desleal para lxs productorxs de los países importadores.

Basándose en ello, Voss (2025) propone ampliar este tipo de instrumento al sector de los cultivos extensivos. En su opinión, sería pertinente establecer un mecanismo que permitiera reducir temporalmente los volúmenes producidos en el caso de una sobreproducción que hiciera caer los precios durante varios años, acompañado de una compensación financiera. No obstante, una medida de este tipo debe tener en cuenta la incertidumbre propia a la oferta de cereales, cuya

producción está sujeta a importantes factores de riesgo, en particular climáticos.

Para reforzar la eficacia de las ayudas a la reducción voluntaria de los volúmenes, la European Milk Board propone **combinarlas con un mecanismo de limitación para lxs productorxs que no participen en el dispositivo** (Poulsen, 2025). En concreto, todx productorx que produzca un volumen superior al del período de referencia tendría que pagar una «penalización por responsabilidad de mercado», proporcional a la magnitud de su exceso. Este sistema tiene por objeto evitar que los esfuerzos de reducción realizados por ciertas personas se vean neutralizados por el aumento de la producción de otras, garantizando así un efecto colectivo real sobre la estabilización del mercado.

Recuadro 7: Una lógica distinta de la regulación de los mercados: las ayudas anticíclicas

Varias publicaciones recientes destacan la pertinencia de las ayudas anticíclicas adoptadas en Estados Unidos para apoyar los ingresos agrícolas ante la inestabilidad de los precios del mercado (Guyomard et al., 2024; Kirsch, 2025). Este tipo de ayuda consiste en una subvención variable en función de la producción, que compensa la diferencia entre el precio de mercado y un umbral predefinido. Cuando el precio de mercado cae por debajo de este umbral, las autoridades públicas proporcionan una subvención por unidad producida, como si ese fuera el precio efectivamente percibido por lxs agricultorxs. Las ayudas anticíclicas pueden ayudar a garantizar los ingresos agrícolas a largo plazo. Sin embargo, no constituyen un instrumento de regulación de los mercados, ya que se limitan a compensar a posteriori los efectos de la inestabilidad estructural de los precios. Por lo tanto, **se inscriben en una lógica de gestión de riesgos y crisis**²⁴. El coste de las subvenciones variables en función de la producción puede ser elevado, y lo asumen íntegramente lxs contribuyentes, mientras que los instrumentos de regulación de los mercados permiten intervenir en la distribución del valor entre lxs actores de las cadenas agroalimentarias.

Precios garantizados y diferenciados por tramos de producción

RESUMEN	
Definición	Sistema de precios garantizados decrecientes según los volúmenes producidos. Cada productorx recibe un precio preferencial hasta un determinado umbral de producción (primer tramo); a partir de ahí, se aplica un precio menos ventajoso para los tramos siguientes, e incluso el precio de mercado para la producción fuera de los tramos. El objetivo es apoyar de forma prioritaria a lxs pequeñxs y medianxs productorxs, limitar los efectos de concentración y desincentivar la sobreproducción, sin llegar a prohibirla.
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> • En Francia se aplicaron precios garantizados y diferenciados por tramos de producción para los cereales entre 1939 y 1962 (Ody, 2025); • Sistema europeo de precios diferenciados entre los volúmenes «dentro de la cuota» y «fuera de la cuota» en el sector azucarero entre 1968 y 2017 (Courleux, 2025); • Ayudas públicas diferenciadas según el tamaño de las unidades de producción de energía renovable en Alemania (Voss, 2025).
A tener en cuenta	Adaptar el nivel de los umbrales para mantener un efecto redistributivo, sin desalentar a las explotaciones de tamaño intermedio (Ody, 2025).

²⁴ En este sentido, las ayudas anticíclicas se consideran generalmente complementarias a los seguros de cosecha suscritos por lxs agricultorxs para cubrir los riesgos relacionados con los precios o los rendimientos, que se producen después de la siembra (Kirsch y Olsommer, 2022). A diferencia de las ayudas anticíclicas, que tienen por objeto estabilizar los ingresos de lxs agricultorxs a largo plazo, estos seguros pretenden cubrir parcialmente, mediante instrumentos de mercado a menudo subvencionados pero, no obstante, costosos para lxs agricultorxs, los efectos de la volatilidad de los mercados basándose en los precios observados al inicio de la campaña.

En un sistema de precios diferenciados por tramos, se garantiza un precio mínimo relativamente alto para un determinado volumen de producción por explotación agrícola, el primer tramo; luego, para los volúmenes/tramos siguientes, se garantizan precios decrecientes, hasta alcanzar el precio de mercado para la producción que exceda los tramos. Puede haber un solo tramo: más allá de ese volumen, la producción de una explotación agrícola se vende en el mercado.

Este sistema permite evitar dos grandes inconvenientes de los precios garantizados sin limitación de volúmenes, inconvenientes que estuvieron muy presentes en la primera PAC:

1. una importante sobreproducción; sin embargo, hay que señalar que el sistema de precios garantizados y diferenciados por tramos puede llevar a una sobreproducción, ya que lxs agricultorxs que producen más allá de los tramos corren el riesgo de que se les pague a precios bajos en los mercados no regulados;
2. cuanto más producen lxs agricultorxs, más se benefician de los precios garantizados, lo que refuerza las desigualdades en los ingresos de las explotaciones agrícolas y favorece la concentración de tierras y otros recursos en granjas cada vez más grandes.

Un sistema de precios por tramos puede permitir mantener en actividad a las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas. Además, los precios garantizados pueden estar condicionados al respeto de buenas prácticas medioambientales y sociales. De este modo, los sistemas de precios garantizados por tramos pueden integrar el apoyo a los ingresos agrícolas, el control de la oferta, el mantenimiento de las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas, el cuidado del medio ambiente y la preocupación por las condiciones de trabajo.

Los precios diferenciados por tramos se aplicaron a los cereales en Francia entre 1939 y 1962. Se suprimieron tras la puesta en marcha de la PAC. El sistema de cuotas aplicado en la Unión Europea en el sector azucarero entre 1968 y 2017²⁵ es otro ejemplo: precios fijos y diferenciados para los volúmenes «dentro de la cuota», que representaban una parte importante de la producción, a la vez que era posible tener una producción «fuera de la cuota», y se pagaba al precio internacional (Courleux, 2025).

La experiencia del sector de las energías renovables en Alemania constituye un ejemplo esclarecedor para diseñar instrumentos de regulación basados en el apoyo mediante precios diferenciados. En este país, la ley sobre energías renovables, adoptada a partir de los 2000, se basaba en un sistema de precios diferenciados según los volúmenes y los métodos de producción. Los kilovatios hora producidos a partir de fuentes renovables (eólica, fotovoltaica, biogás, etc.) se compraban a una tarifa fija, adaptada a los costes de producción y al tamaño de las instalaciones. Esta diferenciación tarifaria desempeñó un papel determinante en el apoyo a las pequeñas unidades de producción, más costosas a corto plazo, al garantizarles una rentabilidad suficiente. De este modo, favoreció una producción descentralizada y ampliamente distribuida por el territorio, reforzando la resiliencia y la diversidad del sistema energético. Este mecanismo, conocido bajo el nombre de *graduated price*, tenía como objetivo explícito apoyar a las estructuras de pequeña escala, consideradas estratégicas para la transición (Voss, 2025).

En el sector agrícola, los precios diferenciados por tramos también pueden integrar criterios relacionados con los métodos de producción, permitiendo distinguir, por ejemplo, entre la producción ecológica y la convencional, o entre la ganadería alimentada con pasto y la que se alimenta a base de maíz y soja (EVCV, 2023).

²⁵ El sistema de cuotas azucareras se reformó parcialmente en 2006, después de que la UE perdiera un litigio frente a Brasil ante la OMC, que consideraba el régimen de doble cuota como un tipo de subvención asociada a la producción. La UE se comprometió entonces a limitar sus exportaciones, a pesar de que fuera importadora neta. La reforma que siguió redujo el volumen de producción dentro de la cuota y prohibió la producción fuera de ella. Sin embargo, en un contexto de evolución de los agrocombustibles, se estableció una cuota específica para el «etanol» con el fin de permitir la producción de remolachas destinadas a este sector (Courleux 2025). Aunque su aplicación fue breve, debido a la decisión de la UE de suprimir las cuotas azucareras en 2017, esta cuota de «etanol» tenía la particularidad de estar asociada a un mecanismo de adaptación de los usos de los productos agrícolas en función de las cantidades disponibles (véase más arriba una descripción más detallada de este tipo de instrumento).

Courleux (2025, p. 5) destaca que «los precios fijos, elevados y garantizados durante un período lo suficientemente largo como para incentivar la inversión se encuentran entre las herramientas de planificación energética más utilizadas para desarrollar la producción de energía renovable». Aboga por un sistema similar para la agricultura ecológica y la transición agroecológica, con el fin de «reducir el riesgo» asociado a los precios e incentivar la inversión.

Posibles modalidades de aplicación (según *Ody*, 2025 y *ECVC* 2023)²⁶ :

- Dar prioridad al marco europeo para evitar la competencia intraeuropea y asociar el sistema de precios diferenciados a una política comercial internacional.
- Combinar precios/volúmenes/prácticas:
 - o Tarifa A elevada hasta el primer umbral (con prácticas virtuosas);
 - o Tarifa B menos ventajosa para un volumen superior;
 - o Tarifa C muy baja para desincentivar los volúmenes más grandes con un fuerte impacto medioambiental.
- Formas de aplicación:
 - o Imponer a las empresas agroalimentarias y a lxs distribuidorxs la obligación de comprar un porcentaje determinado (por ejemplo, entre el 70% y el 80%) de su producción al precio por tramos.
 - o Combinar una prohibición legal de compra por debajo de los precios por tramos para todos los productos afectados con una imposición tributaria a lxs productorxs por los volúmenes que vayan más allá de los tramos;
 - o Conceder subvenciones a lxs productorxs por los volúmenes producidos de acuerdo a los tramos cuando los precios obtenidos sean inferiores a los umbrales de precios garantizados.
- Propuesta complementaria de la Confédération paysanne (Francia): precio mínimo garantizado que cubra los costes de producción y la remuneración de un activo agrícola, asociado a un volumen/umbral por unidad de trabajo. Por encima de ese umbral, los volúmenes adicionales se pagan al precio de mercado. El precio mínimo se indexa a la evolución de los costes basándose en datos objetivos (*Courgeau*, 2025).

Regulación de las relaciones comerciales entre los eslabones de las cadenas de valor

²⁶ No obstante, *Ody* (2025) pide que se realicen investigaciones complementarias para analizar la mejor forma de adaptar las modalidades de aplicación de esta herramienta de política agrícola a las condiciones actuales.



Foto de Azzadiva Sawungrana en Unsplash

Prohibición de venta a pérdida

RESUMEN	
Definición	La prohibición de venta a pérdida es una medida destinada a regular las relaciones comerciales entre lxs actorxs de los distintos sectores, que impide la venta de productos agrícolas a un precio inferior a su coste de producción. Para que esta prohibición sea efectiva, las autoridades públicas, en concertación con las organizaciones de productorxs, deben establecer indicadores de costes de producción y poner en marcha un dispositivo capaz de sancionar a lxs operadorxs que la incumplan.
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> • Ley sobre el funcionamiento de las cadenas alimentarias en España (Belmonte et al., 2025); • Leyes EGAIm en Francia (Courgeau, 2025, Hadj-Aïssa, 2025); • Directiva europea sobre prácticas comerciales desleales, pero sin disposiciones relativas a la fijación de precios.
A tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar referencias de costes de producción que tengan en cuenta la diversidad de los sistemas de producción (Belmonte et al., 2025); • Acompañar la prohibición de venta a pérdida con un mecanismo de denuncia y sanción en caso de incumplimiento (Ody, 2025). • Reforzar la supervisión de los contratos de suministro entre lxs productorxs y la industria agroalimentaria para garantizar la transparencia de los datos sobre precios, márgenes y costes, por ejemplo, mediante un Observatorio de la formación de precios y márgenes (ECVC, 2024). • Hacer efectiva la prohibición de venta a pérdida en el marco de las relaciones entre lxs productorxs afiliadxs y sus cooperativas (Hadj-Aïssa 2025, Maass 2025).

Según la red alemana AgrarBündnis, se necesitan dos condiciones previas para reforzar la posición de lxs agricultorxs en las cadenas de valor. La primera consiste en definir **normas que regulen la redacción de los contratos**, en particular en lo relativo a los volúmenes, las condiciones de entrega, la duración contractual y las modalidades de fijación de precios. La segunda implica la instauración de mecanismos destinados a **distribuir más equitativamente el valor añadido entre los diferentes eslabones de la cadena**, reasignando una mayor parte a lxs productorxs agrícolas. Esto implica la adopción de normas que garanticen que los precios pagados a lxs productorxs no se indexen a los precios de mercado, sino que se calculen a partir de los costes reales de producción (Voss, 2025). Por tanto, para reforzar la posición de lxs agricultorxs en las cadenas de valor serán necesarias la supervisión y la obligación de formalizar por escrito los contratos de suministro, así como la transparencia de los datos sobre los precios, márgenes y costes de producción.

No obstante, la situación actual en la mayoría de los países de la Unión Europea se caracteriza por profundos desequilibrios de poder entre los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias, en detrimento de lxs productorxs. En muchos sectores, lxs compradorxs operan en situación de monopsonio, es decir, las compras se concentran en un pequeño número de empresas frente a una multitud de agricultorxs. Este fenómeno es especialmente frecuente en los sectores cuyos productos son muy perecederos, como la leche, la carne o las frutas y hortalizas (Avignon y Guigue, 2024). Esta dinámica se ve reforzada por el modelo económico dominante, basado en materias primas agrícolas «indiferenciadas», que responden a criterios de homogeneidad (Alliot y Dissaux 2025). La **concentración de lxs actorxs de la cadena les permite no solo negociar precios de compra estructuralmente inferiores a los costes de producción, sino también imponer condiciones contractuales desfavorables para lxs productorxs.**

En este contexto, se han puesto en marcha varias iniciativas políticas para intentar corregir los desequilibrios en la distribución del valor y regular las relaciones comerciales entre lxs actorxs de las cadenas de suministro. Sin embargo, estas **intervenciones públicas no han permitido, en general, regular de manera eficaz las condiciones de formación de los precios** para garantizar una mejor remuneración del trabajo agrícola. La **Directiva europea de 2019 sobre prácticas**

comerciales desleales, que obliga a los Estados miembros a incorporar en su legislación nacional una serie de prohibiciones, no prevé, por ejemplo, ninguna disposición relativa a la fijación de precios. Sin embargo, numerosas organizaciones de productoxs reivindican como algo esencial que se incluya la venta a pérdida en la lista negra de prácticas prohibidas bajo cualquier circunstancia, algo que se reafirmó ampliamente durante las movilizaciones agrícolas de 2024 (ECVC, 2023).

La prohibición de vender a pérdida tiene por objeto regular jurídicamente las relaciones comerciales, impidiendo la compra de productos agrícolas a un precio inferior a su coste de producción. Para que sea eficaz, es imprescindible que esta medida se acompañe de mecanismos sancionadores disuasorios en caso de incumplimiento. Comparar dos ejemplos de aplicación —la reforma de 2021 de la legislación española sobre las cadenas agroalimentarias y las leyes EGAlim en Francia— nos brinda un ejemplo esclarecedor.

En España, la reforma de la Ley de la Cadena Alimentaria en 2021 se dio, en particular, gracias a la movilización de la COAG, una de las principales organizaciones agrícolas del país, y de su colaboración con organizaciones de consumidorxs, con el fin de aumentar la transparencia de los márgenes de la industria agroalimentaria y lxs grandes distribuidorxs. Este trabajo de fondo permitió sacar a la luz abusos sistemáticos y entablar negociaciones con el Gobierno, lo que llevó a reforzar el marco legislativo (Ody, 2025). La Ley de la Cadena agroalimentaria (2013, revisada en 2021) cuenta con un dispositivo jurídicamente vinculante para reequilibrar las relaciones comerciales dentro de los sectores: registro obligatorio de los contratos en una plataforma pública, observatorio de precios, costes y márgenes, y prohibición explícita de cualquier compra por debajo de los costes efectivos de producción, incluso en los ámbitos de la transformación y la distribución (Belmonte et al., 2025). Estos costes deben establecerse a partir de datos reales, estimados o comparables, proporcionados por lxs operadorxs. Cada eslabón de la cadena está obligado a cubrir sus costes de producción, empezando por lxs productoxs, que tienen derecho a denunciar de forma anónima una compra a pérdida. El **incumplimiento de la ley conlleva sanciones** que van de 3.000 a 100.000 euros, y hasta 1 millón en caso de reincidencia; en el primer trimestre de 2023, ya se había sancionado a 55 empresas (ECVC, 2023, p. 21).

En Francia, los Estados Generales de la Alimentación, puestos en marcha en 2017, dieron lugar a las leyes denominadas «EGAlim» (2018, 2021, 2023), cuyo objetivo era «reequilibrar la relación comercial e imponer un goteo del valor económico de los segmentos descendentes (distribución) hacia los segmentos intermedios (industria) y ascendentes (producción)» (Hadj-Aïssa, 2025, p. 1). Sin embargo, las **leyes EGAlim no han modificado de forma significativa la estructura de los precios a favor de lxs productoxs**, ya que las principales decisiones han favorecido a la industria y a la gran distribución, a quienes se consulta en mayor medida durante la elaboración de la legislación (Hadj-Aïssa, 2025). Cabe señalar varias limitaciones asociadas a estas leyes, en particular:

- la ausencia de contractualización obligatoria en varios sectores, en particular el de las frutas y hortalizas (Courgeau, 2025);
- la posibilidad de que lxs actorxs de la cadena de distribución negocien la ponderación de los diferentes indicadores utilizados en la fijación de precios, lo que les permite reducir el peso de los costes de producción en favor de los indicadores de precios de mercado o de volúmenes entregados (Courgeau, 2025);
- la falta de voluntad política para crear un organismo público de control con capacidad para aplicar sanciones efectivas en caso de incumplimiento de las disposiciones (Courgeau, 2025; Ody, 2025);
- la ausencia de mecanismo jurídico que imponga la celebración del contrato inicial antes que la del contrato posterior, condición necesaria para la aplicación efectiva de la lógica anunciada

de construcción del precio «marcha adelante». En la práctica, el precio puede seguir construyéndose «marcha atrás»: lxs comerciantes se basan primero en la demanda posterior y luego imponen estas condiciones a lxs productorxs (*Hadj-Aïssa, 2025*).

Esta contractualización, que encadena acuerdos bilaterales, mantiene una opacidad estructural en la fijación de precios que beneficia a los eslabones intermedios. Ilustra, como subraya *Ody (2025)*, la negativa del Estado francés a asumir un papel de árbitro en última instancia en las negociaciones comerciales, lo que perpetúa una situación desfavorable para lxs agricultorxs. Por el contrario, una **contractualización tripartita** que asociara a productorxs, transformadorxs y distribuidorxs permitiría basar los precios en los costes de producción efectivos y garantizar una distribución del valor más equilibrada. Sin embargo, esta opción sigue considerándose como una infracción de las normas de competencia (*Hadj-Aïssa 2025*).

Coeficiente multiplicador máximo

RESUMEN	
Definición	Medida destinada a regular los márgenes de lxs actorxs situadxs al final de la cadena agroalimentaria, limitando la relación entre el precio de compra a lxs productorxs y el precio de venta a lxs consumidorxs, con el fin de proteger a lxs agricultorxs y a lxs consumidorxs de los márgenes excesivos que aplican lxs intermediarixs. «Si lxs intermediarixs tratan de subir el precio a lxs consumidorxs, parte de ese aumento debe repercutir en el precio de compra a lxs productorxs. A la inversa, si se reduce el precio a lxs productorxs, el precio de reventa a lxs consumidorxs también se reduce» (<i>Levard y Loyat 2021, p. 11</i>).
Ejemplos	Medida aplicada en Francia en 1945 para las frutas y hortalizas y suprimida con la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1986 (<i>Levard y Loyat, 2021</i>).
A tener en cuenta	La medida implica hacer obligatorios los contratos de suministro y garantizar la transparencia de los datos sobre los precios, márgenes y costes; por ejemplo, a través de un Observatorio de la formación de precios y márgenes.

Seguridad social alimentaria

RESUMEN	
Definición	Dispositivo destinado a garantizar el acceso universal a una alimentación de calidad mediante la asignación mensual de un presupuesto que permite abastecerse en una red de productorxs y distribuidorxs concertadxs, según criterios definidos democráticamente. Su financiación se basa en una cotización proporcional a los ingresos y permite apoyar la demanda de productos agrícolas procedentes del sistema de concertación.
Ejemplos	Proyectos piloto a escala local. En Francia, hay registradas unas treinta cajas locales en todo el territorio (<i>Müller y Bonzi, 2025</i>).
A tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesaria una puesta en práctica a escala nacional para aplicar los principios de universalidad (redistribución universal, sin discriminación) y solidaridad (contribución proporcional a los ingresos). • Para poner en marcha el dispositivo de forma descentralizada, la seguridad social alimentaria se basa en la creación de consejos de política alimentaria a escala territorial. • Para apoyar la lógica de adaptación de la oferta a una demanda determinada democráticamente mediante el principio de convenios, la transformación de los modelos de producción y distribución debe ir acompañada de medidas de apoyo a lxs profesionales del sector, en particular a lxs productorxs.

La propuesta de una seguridad social alimentaria (SSA) se inspira directamente en el modelo de la seguridad social, en particular en sus ramas de la «salud» y las «prestaciones familiares» (FIAN, 2025). Su objetivo es reconocer el derecho efectivo de cada individuo a una alimentación de calidad, mediante la concesión de un presupuesto individual —de aproximadamente 150 euros al mes— destinado al abastecimiento a través de una red local de productorxs y distribuidorxs comprometidxs con el cumplimiento de criterios de convenio definidos colectivamente. En su acepción jurídica internacional, el derecho a la alimentación estipula que toda persona debe tener acceso a una alimentación no solo suficiente desde el punto de vista cuantitativo, sino también adecuada desde el punto de vista cualitativo; es decir, que satisfaga las necesidades nutricionales y sanitarias, así como las orientaciones culturales de las personas y las comunidades. **Al afirmar el derecho universal a una alimentación de calidad, la SSA se diferencia fundamentalmente de la ayuda alimentaria**, cuyo objetivo principal es luchar contra la precariedad alimentaria, pero no tiene la ambición explícita de transformar el sistema agroalimentario. Por el contrario, **la SSA tiene un objetivo transformador, pues prevé una gobernanza democrática de la alimentación con una perspectiva que promueva la transición agroecológica de los sistemas alimentarios**.

Su funcionamiento se basa en la adaptación de la oferta a la demanda mediante la concertación de todxs lxs actorxs implicadxs. El proyecto no consiste en elegir entre las ofertas preexistentes, sino en definir la oferta deseada y construirla colaborando con lxs profesionales del sector. La transición agroecológica se **concibe** así «**del tenedor a la horquilla**», gracias a estructuras de gobernanza democrática implantadas a escala territorial, encargadas de determinar colectivamente los criterios de calidad y las condiciones de producción de los alimentos, para los que se garantiza una demanda solvente mediante la cotización obligatoria a la seguridad social alimentaria. La estructura de la SSA se basa en tres pilares: la universalidad, la solidaridad —mediante una cotización obligatoria y proporcional a los ingresos— y el acuerdo democrático, que define colectivamente los criterios cuyo cumplimiento condiciona la participación de lxs actorxs de las cadenas en el dispositivo implementado y la posibilidad de vender sus productos a través del presupuesto concedido por la caja de la SSA.

La financiación de la SSA no supondría un coste adicional para la comunidad si se tienen en cuenta los **costes ocultos del actual sistema agroalimentario**, ya sean gastos de salud pública u otros gastos destinados a compensar los impactos sociales y medioambientales de dicho sistema (Hadj-Aïssa 2025; Alliot y Dissaux 2025). Del mismo modo, la ayuda alimentaria, que contribuye a mantener un modelo basado en la sobreproducción estructural, también genera un coste significativo para las autoridades públicas, que podría reorientarse en torno a la SSA (Müller y Bonzi 2025).

Los proyectos llevados a cabo a escala local no permiten aplicar plenamente los principios de universalidad y solidaridad de la SSA, que suponen, a una escala más amplia —la de un Estado, por ejemplo—, la aplicación de una asignación sin discriminación y una cotización obligatoria proporcional a los ingresos. Además, en los dispositivos piloto con recursos humanos y técnicos limitados, los acuerdos se organizan en torno a lxs actorxs más que a los productos; esto restringe su alcance, ya que se centran, por ejemplo, en tiendas enteras que cumplen los criterios exigidos, en lugar de en los tipos de productos que corresponden a las cualidades buscadas (Müller y Bonzi 2025).

Al analizar la forma en que lxs diferentes actorxs conciben la fijación de precios para lxs consumidorxs y lxs productorxs en estos proyectos locales, Müller y Bonzi (2025) han llegado a cuatro conclusiones principales. En primer lugar, la base común del movimiento a favor de **la SSA no prescribe un método único de fijación de precios para los productos convencionales, lo que abre un importante espacio de deliberación** en los comités ciudadanos. En segundo lugar, las encuestas de campo muestran que lxs participantes suelen tratar de evitar la negociación directa

de los precios con lxs productorxs, ya que consideran que no disponen de las herramientas necesarias para definir colectivamente el marco de un «precio justo». En tercer lugar, parece ser más fácil fijar colectivamente los precios de productos de consumo masivo (leche, cereales, carne) que los de aquellos producidos a menor escala y muy dependientes de la estacionalidad o de los procesos de transformación (frutas, verduras, productos artesanales). Por último, en cuarto lugar, las deliberaciones en los comités locales ponen de manifiesto que **el precio es una auténtica construcción política que confronta las realidades sociales y económicas de lxs productorxs con las de lxs consumidorxs**. Fijar un precio no equivale a ratificar una señal del mercado, sino que implica (re)conocer las condiciones de producción, examinar la distribución del valor añadido a lo largo de las cadenas alimentarias y debatir las opciones sociales que deben fomentarse a través de los criterios establecidos en los convenios.

Acciones colectivas impulsadas por asociaciones de productorxs

Diferenciación de los mercados y la masificación de la oferta²⁷

RESUMEN	
Definición	<p>Diferenciación: medida destinada a organizar los circuitos de comercialización de forma distinta para los productos que cumplen criterios de calidad específicos, en comparación con los productos convencionales, con el fin de garantizar una valorización acorde con sus modos de producción. Se basa en una organización colectiva de lxs productorxs y las cadenas de producción, con el fin de evitar la competencia directa entre estas dos categorías de productos, apoyar sus precios y reforzar la transparencia para lxs consumidorxs.</p> <p>Masificación: estrategia coordinada por una o varias organizaciones de productorxs, que consiste en agrupar las ofertas individuales de lxs agricultorxs para constituir una oferta colectiva de mayor envergadura, con el fin de reforzar su poder de negociación frente a lxs actorxs de la distribución alimentaria, que están muy concentrados.</p>
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> • Denominación de origen protegida (DOP); • Cooperativas de productorxs para la comercialización de productos procedentes de la agricultura ecológica, como BioBreizh en Francia (ECVC 2024); • Artículo 210a de la Organización Común de Mercados (OCM), que permite a las OP ponerse de acuerdo sobre los precios de los productos que cumplen normas de sostenibilidad superiores a los requisitos legales (Voss, 2025, Maass 2025, ECVC 2024).
A tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none"> • Una obligación europea de etiquetado explícito sobre el origen geográfico, la calidad y los métodos de producción de los productos agrícolas permitiría reforzar la transparencia para lxs consumidorxs y orientar los mercados para subir los precios de los productos de calidad (Maass 2025; Voss, 2025; ECVC 2023). • Limitar las excepciones a las normas de competencia en materia de concertación de precios por parte de las organizaciones de productorxs únicamente a los productos que cumplan criterios adicionales de «sostenibilidad» (artículo 210a de la OCM) puede incitar a lxs agentes de la cadena de distribución a negociar a la baja los precios de los productos convencionales con el fin de preservar sus márgenes globales. Para evitar esta bajada compensatoria —y, por consiguiente, el riesgo de un deterioro progresivo de las condiciones de remuneración en todos los sectores—, resulta necesario ampliar las capacidades de concertación de precios a todas las OP (Voss, 2025).

²⁷ El término «masificación de la oferta» se refiere a la acción concertada de lxs productorxs para aumentar su poder de negociación, sin que ello implique un aumento de los volúmenes producidos. Su objetivo es contrarrestar la situación actual de atomización de lxs productorxs, que los coloca en una posición de debilidad frente a los actores concentrados en las fases posteriores de las cadenas de producción.



Entre las acciones colectivas llevadas a cabo por las OP para apoyar los ingresos agrícolas, hay dos iniciativas complementarias destinadas a revalorizar los precios de venta de los productos. La primera se basa en la diferenciación de los mercados entre, por un lado, los de los productos convencionales y, por otro, los de aquellos que cumplen criterios de calidad relacionados con normas sociales, medioambientales y propiedades nutricionales y gustativas. La segunda, denominada **estrategia de masificación de la oferta, consiste en agrupar las producciones individuales para aumentar el poder de negociación de lxs productorxs frente a la creciente concentración de lxs actorxs situados en las fases posteriores de la cadena de suministro**. La iniciativa BioBreizh, en Francia, ilustra bien esta dinámica: al reunir a decenas de productorxs de frutas y hortalizas en una cooperativa, permite obtener mejores condiciones contractuales con los distribuidorxs y precios más cercanos a los costes de producción (ECVC 2024). Estas acciones colectivas reducen así la competencia entre productorxs, potenciada por lxs actorxs de la fase posterior, y limitan las asimetrías de información que les perjudican en las negociaciones.

El modelo económico dominante se basa en materias primas «indiferenciadas» para aplicar una lógica de maximización de volúmenes y economías de escala, lo que permite ejercer una presión a la baja sobre los precios. Por el contrario, **lxs actorxs que participan en cadenas de valor «diferenciadas» valorizan «la especificidad de las materias primas, así como el trabajo de lxs agricultorxs y de todxs lxs actorxs de la cadena»** (Alliot y Dissaux 2025, p. 12). Entre estas cadenas se encuentran gran parte de los sectores ecológicos, las DOP, el comercio justo y los circuitos cortos. En este contexto, numerosas organizaciones del sector defienden la adopción de medidas de etiquetado obligatorio del origen, la calidad y los modos de producción de los productos agrícolas, con el fin de convertirlas en un instrumento central de orientación del mercado. Este tipo de dispositivo permitiría visibilizar las condiciones de producción e impedir que la industria agroalimentaria se embarcara de forma anónima en una competición basada en la reducción máxima de los costes de las materias primas, lo que ejerce una fuerte presión sobre los precios pagados a lxs agricultorxs (Voss, 2025). Sin embargo, la eficacia de esta herramienta depende de su legibilidad y de su aplicación a escala europea. En Francia, por ejemplo, la certificación de Alto Valor Medioambiental, basada en criterios muy limitados —relacionados esencialmente con la parte de la facturación dedicada a la compra de productos fitosanitarios—, ha sido criticada por la confusión que genera entre lxs consumidorxs con respecto a la producción ecológica, y porque se corre el riesgo de reducir la credibilidad de las iniciativas de calidad en general (Madeline 2025).

La estrategia de masificación de la oferta de productos de calidad diferenciada encuentra apoyo jurídico en la introducción del artículo 210a del Reglamento OCM, en 2021. Este establece una excepción al derecho de la competencia, autorizando a lxs productorxs a celebrar acuerdos concertados con el fin de fijar precios mínimos o primas para los productos que cumplan normas de sostenibilidad superiores a los requisitos legales en materia de protección del medio ambiente, bienestar animal o condiciones sociales (Maass, 2025). La aplicación del **artículo 210a contribuye así a reforzar la articulación entre la regulación de los mercados agrícolas y los criterios de sostenibilidad**, consolidando la posición de lxs productorxs comprometidos con la transición agroecológica dentro de las cadenas de valor. Sin embargo, la red AgrarBündnis advierte que limitar la concertación únicamente a las producciones sostenibles conlleva un riesgo: el de incitar a lxs actorxs de la cadena de distribución a negociar a la baja los precios de los productos convencionales con el fin de preservar sus márgenes globales. Según esta red, si bien el artículo 210a supone un avance al reconocer el valor añadido de los productos diferenciados, su ampliación a las producciones convencionales parece indispensable para evitar un deterioro progresivo de las condiciones de remuneración en el conjunto de los sectores. AgrarBündnis aboga así por el levantamiento de las prohibiciones de acuerdos anticompetitivos en todos los sectores, con el fin de permitir que todas las OP se encarguen de la concertación sobre los precios (Voss, 2025).

Transformación subvencionada de los excedente

RESUMEN	
Definición	Medida que consiste en ayudar financieramente a las organizaciones de productorxs a transformar los excedentes de productos agrícolas para sostener la demanda y el nivel de los precios.
Ejemplos	Destilación de frutas y transformación de frutas y hortalizas (Courleux, 2025).

Según Courleux (2025, p. 10), la reforma de la OCM de frutas y hortalizas de 1996 «supone un cambio radical en la lógica de actuación de la PAC. En lugar de gestionar directamente las situaciones de excedentes mediante medidas de retirada del mercado, se decide confiar a las organizaciones de productorxs la responsabilidad de la comercialización y los medios para gestionar por sí mismas la transformación de los excedentes en productos procesados». Este tipo de dispositivo pone de manifiesto la necesidad de **basar la regulación de los mercados en una lógica de colaboración con las organizaciones de productorxs**, sobre todo en lo que se refiere a las medidas de gestión de la oferta.

2.2.2 Herramientas de control estructural de las cantidades producidas

La cuestión de los dispositivos de contingentación de los volúmenes de producción, es decir, la regulación de las cantidades autorizadas para la producción mediante la asignación de derechos de producción, se plantea de manera diferente según las categorías de productos agrícolas. En el caso de las producciones vegetales, y más concretamente de los cereales, este tipo de dispositivo debe tener en cuenta dos elementos en particular. Por un lado, los rendimientos presentan una gran variabilidad, estrechamente dependiente de los riesgos bioclimáticos y de las condiciones meteorológicas durante los últimos meses de cultivo (Courleux, 2025). Por otra parte, al tratarse de productos poco perecederos a medio plazo, el apoyo a los ingresos mediante los precios puede garantizarse más fácilmente mediante el almacenamiento público para la regulación de los mercados, o mediante la adaptación de los usos de los productos agrícolas (véase la sección 2.2.1)²⁸. En cambio, en el caso de la producción animal, y en particular de la leche, la gestión estructural de la oferta reviste una importancia mucho mayor para garantizar a lxs productorxs precios remuneradores.

Se ha elegido el **sector lácteo** para ilustrar en el resto de esta sección las herramientas de control estructural de las cantidades producidas. Hay varios elementos que justifican centrar el análisis en este sector. En primer lugar, el carácter perecedero de la leche coloca a lxs productorxs en una situación de **dependencia económica respecto a lxs actorxs de la cadena de distribución para la recogida, la transformación y la distribución**. El poder de la industria láctea se ve reforzado por el hecho de que estxs actorxs están muy concentrados y se abastecen en granjas especializadas, cuyos elevados costes fijos e irreversibles limitan en gran medida la capacidad de respuesta de la oferta ante las variaciones de precios. En segundo lugar, los mecanismos de gestión de la oferta son instrumentos eficaces para **organizar la distribución espacial de la ganadería, que desempeña un papel determinante en la renovación de la fertilidad de los suelos, la construcción de los paisajes rurales y el mantenimiento de las actividades agrícolas en zonas desfavorecidas**, en particular en las zonas de montaña. En tercer lugar, y como consecuencia de los dos primeros elementos, la regulación de la oferta en el sector lácteo ha ocupado un lugar central en los países de la OCDE, mediante la implantación de sistemas muy

²⁸ En el caso de las producciones vegetales basadas en cultivos perennes, como la vid, el olivo o los árboles frutales, el desfase temporal entre la inversión productiva y el inicio de la producción ha llevado a la CEE/UE a establecer derechos de plantación para prevenir situaciones de sobreproducción estructural, a semejanza de las cuotas de producción aplicadas en el sector lácteo. En el caso concreto del sector vitivinícola, este régimen ha sido sustituido por un sistema de autorizaciones de plantación que sigue garantizando el control de la oferta (Courleux 2025).

diferenciados según los contextos nacionales y, posteriormente, su desmantelamiento parcial o total, lo que ha provocado múltiples crisis en las dos últimas décadas.

El análisis de los instrumentos de gestión estructural de la oferta aplicados al sector lácteo se organiza a continuación en dos subsecciones que corresponden a dos escalas de acción: por un lado, las intervenciones públicas, con una introducción de las cuotas de producción y una comparación de su aplicación en la CEE/UE y en Canadá; por otra parte, las iniciativas colectivas impulsadas por las organizaciones de productoras, en particular los acuerdos desarrollados en determinadas cadenas de producción de queso con DOP²⁹.

Cuotas de producción

RESUMEN	
Definición	Contingente reglamentario de producción mediante el cual se asigna a cada productora un derecho de producción correspondiente a un volumen máximo de producción o comercialización, determinado a partir de un referencial histórico o de objetivos de control de la oferta en un mercado determinado. Cualquier superación de este volumen se sanciona (con una penalización económica o una reducción de las subvenciones) o se somete a un régimen de precios diferenciados.
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> • Cuotas lácteas europeas (1984-2015); • Gestión de la oferta mediante oficinas de comercialización (<i>marketing boards</i>) para la leche, los huevos y el sector avícola en Canadá (<i>Jacobs et al., 2025</i>).
A tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none"> • La contingentación de la producción es mucho más compleja de diseñar y gestionar en los sectores parcialmente orientados a los mercados internacionales. • La normativa relativa a los modos de transferencia de los derechos de producción condiciona directamente la evolución de las estructuras agrícolas. • Se necesitan exenciones u otras medidas adaptadas a las pequeñas explotaciones para que la gestión de la oferta no se convierta en un obstáculo para el desarrollo de estructuras agrícolas de pequeño tamaño, orientadas a prácticas agroecológicas y circuitos cortos (<i>Mundler et al., 2020</i>).

La aplicación de cuotas de producción implica determinar los volúmenes necesarios para satisfacer la demanda interna y, en su caso, orientar la producción lechera hacia los mercados de exportación. Si bien la regulación de la oferta en función de las necesidades nacionales resulta relativamente fácil de aplicar, **la orientación hacia la exportación —considerada históricamente como una salida estratégica para las economías lecheras europeas— hace que, por el contrario, el contingente de producción sea más complejo de concebir y gestionar.** Esta complejidad se debe a la incertidumbre de los mercados exteriores y a la voluntad de reforzar la competitividad del sector en los mercados mundiales. En este contexto, hace mucho tiempo que las medidas estructurales destinadas a limitar el desarrollo de la capacidad de producción con el fin de garantizar precios que cubran los costes de producción son fuertemente criticadas. Estas críticas provienen tanto de las actoras de la industria láctea como de las grandes productoras, capaces de seguir invirtiendo para preservar su ventaja competitiva en un contexto de competencia internacional.

Dos ejemplos ilustran la tensión existente cuando se determinan los volúmenes autorizados para la producción y su influencia en las modalidades de regulación del sector lácteo. El primero es el de Canadá, donde a finales de la década de 1960 se crearon oficinas de comercialización de la leche basadas en un compromiso social que garantizaba «un nivel de precios de producción vinculado a la evolución de los costes de producción, a cambio de un volumen de producción estrictamente ajustado a las necesidades del mercado interior» (*Gouin, 2004, p. 4*). El segundo es el de la CEE/UE, que instauró cuotas lácteas en 1984 con el fin de controlar el gasto público en

²⁹ Las medidas de retirada de tierras no se analizan en este informe.

un contexto de sobreproducción, mediante una política de precios mínimos garantizados que se apoyaba en reservas públicas de regulación y subvenciones a la exportación. Desde su instauración, **las cuotas europeas se fijaron en un nivel superior a la demanda interna y se ampliaron progresivamente, hasta su supresión en 2015**, para apoyar la conquista de los mercados internacionales. Sin embargo, esta orientación exportadora limitó los efectos de la gestión de la oferta sobre los precios efectivamente pagados a lxs productorxs (Poulsen, 2025).

Al igual que la mayoría de los países de la Commonwealth y del norte de Europa, Canadá ha aplicado históricamente una gestión de la oferta en varios sectores³⁰, basándose en las oficinas de comercialización como mecanismo central (Jacobs et al., 2025). Las **oficinas de comercialización** son instituciones dotadas de poderes delegados por el Estado, que les confiere el monopolio de la comercialización de un producto agrícola determinado. Obligatorias para todxs lxs productorxs a los que se dirigen sus actividades, se interponen entre lxs productorxs y lxs compradorxs en la comercialización. Su funcionamiento se basa en contribuciones financieras obligatorias por parte de lxs productorxs, proporcionales a los volúmenes entregados, y tiene por objeto organizar colectivamente la comercialización (Royer et al., 2014). En lo que respecta a la leche, además de encargarse de la recogida y el transporte, y de ocuparse del pago a lxs productorxs, la función principal de las oficinas es negociar los precios y las condiciones de venta con lxs compradorxs. El **sistema de regulación de la leche en Canadá se basa en tres principios fundamentales** (Gouin, 2004; Royer et al., 2014). En primer lugar, **se fija una cuota global en función de la demanda nacional**, que luego se distribuye entre las jurisdicciones provinciales, que destinan a su vez una cuota individual a lxs productorxs. En segundo lugar, **lxs productorxs lácteos son responsables de la gestión financiera de los excedentes**, ya que no se remunera la producción que exceda la cuota. En tercer lugar, **el precio de apoyo a la producción** se establece en función de los costes de producción de la leche, calculados cada año a partir de una encuesta realizada a lxs productorxs de todas las provincias. Los convenios de venta, negociados en cada provincia entre las oficinas y las asociaciones de compradores sobre la base del precio de apoyo, definen las condiciones de comercialización y pago de la leche. En particular, establecen que «lxs transformadorxs pagan su materia prima en función del uso final que le dan. Así, pagan un precio por la leche tanto más elevado cuantos más productos de mayor valor añadido fabriquen» (Royer et al., 2014, p. 36). Este dispositivo se complementa con un mecanismo de igualación de precios que prevé que todxs lxs productorxs reciban el mismo precio medio.

El sistema canadiense de gestión de la oferta de leche, basado en oficinas de comercialización y cuotas de producción ajustadas a la demanda interna, ha permitido estabilizar los precios al productor y, al contrario de lo que afirmaban algunas hipótesis teóricas, no ha supuesto un aumento de los costes para lxs consumidorxs (Gouin, 2004). Por el contrario, **en los países que han emprendido la desregulación del sector lácteo, los análisis empíricos muestran que lxs transformadorxs y lxs distribuidorxs aumentan sus márgenes en detrimento tanto de lxs productorxs, como de lxs consumidorxs** (Avignon y Guigue, 2024; Gouin, 2004). Los efectos de la gestión de la oferta en función de las relaciones entre lxs actorxs de la cadena y la distribución del valor añadido también se han producido en las cuotas lácteas europeas.

El capítulo lácteo de la PAC se basaba inicialmente en un precio garantizado fijado a un nivel lo suficientemente atractivo como para fomentar un fuerte crecimiento de la producción. El mantenimiento de este sistema provocó la acumulación de reservas públicas y un aumento continuo de los costes de almacenamiento. Para remediarlo, **la CEE instauró, en abril de 1984, un sistema de cuotas de producción**. Este mecanismo permitía controlar rápidamente los

³⁰ En Canadá, el sistema de gestión de la oferta se instauró en la década de 1970 para los sectores de la leche, los huevos y las aves de corral, con el fin de estabilizar los ingresos agrícolas. En el caso de los cultivos extensivos, también existía una oficina de comercialización para el trigo: la Canadian Wheat Board (CWB) fijaba un precio basado en las condiciones generales del mercado interior, en lugar de en las fluctuaciones del comercio internacional. Aunque contaba con el apoyo de la mayoría de lxs productorxs, la CWB fue suprimida en 2012 bajo la presión de los acuerdos comerciales con los Estados Unidos (Jacobs et al. 2025).

volúmenes producidos y, por consiguiente, contener el gasto público ligado al sector lácteo. Inicialmente previsto para un periodo de cinco años, el régimen de cuotas lácteas acabó durando tres décadas. Hasta el Acuerdo de Luxemburgo de 2003, el sector lácteo se mantuvo relativamente al margen de las grandes reformas de la PAC (Gouin y Kroll, 2018). Posteriormente, las reformas introdujeron una reducción progresiva de los precios de intervención, compensada en parte por pagos directos, mientras se preveía un aumento gradual de las cuotas. El objetivo era reducir la diferencia entre los precios europeos y los precios mundiales y, de este modo, limitar el coste de las subvenciones a la exportación. La «revisión de la PAC» de 2008 confirmó la supresión de las cuotas, y esta se hizo efectiva en abril de 2015, tras una nueva fase de aumentos anuales de la cuota global, a partir de 2009 (Gouin y Kroll, 2018).

El análisis de Billows (2025) muestra que la desregulación de los mercados agrícolas y la supresión de las cuotas lácteas europeas reforzaron el poder de negociación de la industria láctea frente a lxs productorxs. Su investigación sociohistórica, llevada a cabo en Normandía (Francia), pone de manifiesto que, por el contrario, **la introducción de las cuotas había consolidado la capacidad de lxs ganaderxs para negociar colectivamente los precios y las normas de calidad con lxs transformadorxs**. Al establecer un contingente de producción, las cuotas también generaban competencia para atraer a lxs productorxs entre las lecherías, especialmente a lxs productorxs más jóvenes, para evitar que las instalaciones industriales funcionaran por debajo de su capacidad. Por el contrario, **la supresión de estos dispositivos ha debilitado las negociaciones interprofesionales y ha llevado a que se redefinan las relaciones de poder en beneficio de las lecherías, incluidas las cooperativas**, que han podido imponer métodos de producción y precios alineados con sus propias estrategias comerciales a lxs ganaderxs (Billows 2025).

La orientación exportadora de la política agrícola europea en el sector lácteo ha tenido varios efectos negativos. En algunas regiones del mundo, especialmente en África Occidental, las importaciones de leche en polvo a bajo precio procedentes de la UE han creado, por ejemplo, una competencia desleal para lxs productorxs locales y han frenado el desarrollo de la ganadería (Levard et al. 2025), que, sin embargo, es crucial para renovar la fertilidad de los suelos.

Los costes presupuestarios públicos relacionados con la regulación de los mercados aplicada en Canadá se consideran claramente inferiores a los que implicaría un escenario basado en el apoyo a los ingresos agrícolas mediante ayudas directas (Gouin, 2004), como es el caso en la UE, donde se trata de compensar el desmantelamiento del apoyo a los precios.



Foto de Guillaume Jalliet en Unsplash

Recuadro 8: El sistema de transferencia de derechos de producción: una elección política que determina la evolución de las estructuras agrícolas

Si bien el objetivo principal de la contingentación de volúmenes es apoyar los ingresos de lxs productorxs mediante los precios a través de una gestión estructural de la oferta, su aplicación por medio de la asignación inicial de derechos de producción plantea inmediatamente la cuestión de su transferencia. La elección del sistema que regula estas transferencias entre productorxs condiciona, en efecto, el ritmo y la forma de la reestructuración de las explotaciones agrícolas. En este contexto, el «derecho a producir» se convierte en un bien cuyo valor se deriva, en particular, de su relativa escasez, y este valor redefine la competencia entre lxs productorxs en función de su capacidad para adquirir derechos adicionales. Como señala Gouin (1986, p. 31), «el ritmo del proceso de concentración-eliminación de las explotaciones dependerá, por lo tanto, esencialmente de los arbitrajes que resulten de estas luchas [por obtener derechos de producción] y que se expresarán a través de la normativa relativa a la transmisión de cuotas».

Dos lógicas principales pueden orientar el sistema de transferencia de derechos de producción (Barthélemy y David, 1999; Gouin, 1986). La **primera privilegia la eficiencia económica al favorecer la movilidad de los derechos**: las cuotas se vuelven negociables entre lxs productorxs en un mercado específico, de manera que se asignen a las explotaciones capaces de pagarlas, que se supone que son las más eficientes en los mercados. La **segunda se basa en el control de las estructuras agrícolas mediante un marco administrativo de las transferencias**, ya sea a través de un organismo público encargado de la reasignación, o condicionando la transferencia de cuotas a la de otro activo de la explotación, como la tierra.

Sin embargo, esta distinción debe matizarse con un análisis más detallado de los mecanismos realmente aplicados³¹. Así, los modelos administrados, como en Francia, han acompañado la ampliación de las estructuras lecheras, en particular mediante programas de cese de actividad y recompra de cuotas (Gouin 1986), pero también mediante normas de reasignación de los derechos de producción a través de las reservas departamentales. Alimentadas por retenciones obligatorias durante las transferencias, estas reservas orientaban la redistribución de las cuotas hacia lxs productorxs consideradxs prioritarixs, es decir, aquellos cuya dimensión económica se consideraba compatible con los objetivos de modernización y crecimiento de la productividad fijados por la política agrícola (Boinon, 2000). Por el contrario, algunos modelos que favorecen la movilidad de los derechos en un mercado específico han integrado, no obstante, mecanismos de regulación destinados a contener parcialmente el ritmo de concentración de la producción lechera. En Canadá, por ejemplo, algunas provincias han establecido un límite máximo para el valor de las cuotas, cuyo aumento significativo suponía un freno a la instalación de nuevxs agricultorxs (Jacobs *et al.*, 2025). Sin embargo, los procesos de concentración de los factores de producción en las explotaciones más productivas han afectado a todo el sector, independientemente del sistema de transferencia de derechos de producción elegido.

Resumen de los principales mecanismos de regulación de las transferencias de derechos de producción:

- **Vinculación a la propiedad de la tierra:** vincular la cuota a la superficie de la propiedad para limitar la movilidad de los derechos de producción y contener el ritmo de reestructuración de las explotaciones. Sin embargo, este mecanismo conlleva el riesgo de capitalización de los derechos en el valor de la propiedad, en particular a través de prácticas de derechos de entrada.
- **Retirada de las cuotas transferidas:** asignar una parte de las cuotas transferidas a una reserva pública para que sea reasignada, en particular a lxs agricultorxs que empiezan a dedicarse a la agricultura. Los criterios de reasignación definen el perfil de las granjas elegibles, fijando, por ejemplo, umbrales de superficie máxima o mínima, lo que orienta los métodos de producción y los niveles de especialización esperados.
- **Límites territoriales:** regular geográficamente las posibilidades de transferencia para garantizar una distribución espacial de la producción y evitar, en particular, una concentración de la ganadería en las llanuras, en detrimento de las zonas montañosas.
- **Regulación de los mercados de derechos de producción:** limitación de los volúmenes transferibles por operación o limitación del valor de los derechos, con el fin de contener la captación de rentas por parte de lxs cedentes y/o propietarixs-arrendadorxs, y frenar el ritmo de concentración de la producción en granjas cada vez más grandes.

³¹ En el marco limitado de este informe, no es posible presentar en detalle la diversidad de configuraciones nacionales establecidas para organizar los sistemas de transferencia de derechos de producción. Para un análisis en profundidad de las principales interpretaciones nacionales de la normativa europea en la materia, véase la obra de Barthélemy y David (1999), también disponible en inglés en Elsevier.

Si bien los mecanismos de gestión estructural de la oferta permiten estabilizar los ingresos de lxs agricultorxs, como lo demuestra el ejemplo canadiense, también pueden limitar la diversidad de las estructuras agrícolas que pueden acceder a los derechos de producción. Las pequeñas explotaciones orientadas a la agroecología y la venta directa se enfrentan, en particular, a la escasez y al coste de las cuotas, así como a los umbrales mínimos de entrada (Mundler et al., 2020). A través del análisis de **las políticas de exención de cuotas y los programas específicamente dedicados a las pequeñas explotaciones**, Mundler et al. (2020) subrayan que, aunque históricamente establecida en un contexto de modernización agrícola e inestabilidad de los mercados, la gestión de la oferta en Canadá se enfrenta hoy en día a nuevos retos sociales. Las críticas actuales no cuestionan la legitimidad del sistema de cuotas, ampliamente reconocido por su estabilidad, sino que reflejan la creciente demanda de lxs consumidorxs en favor de una mayor diversidad de modelos agroalimentarios. Para eliminar algunas barreras al desarrollo de explotaciones agroecológicas y a la diversificación de las actividades, la normativa de algunas provincias canadienses prevé exenciones de cuotas hasta umbrales de producción adaptados a la realidad económica de las pequeñas estructuras agrícolas, así como permisos de producción específicos para lxs productorxs que se dedican a la venta directa.

Control colectivo de la oferta por parte de las organizaciones de productorxs

RESUMEN	
Definición	Contingentación de los volúmenes de producción aplicada por las organizaciones de productorxs para garantizar precios remuneradores. El control colectivo de la oferta mediante el control de las cantidades y, en su caso, del origen y la calidad de los productos, se ha aplicado históricamente a varios productos con indicación geográfica.
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> • Limitación de la productividad lechera por hectárea en determinados sectores de producción de queso con DOP, como el comté (<i>Courgeau, 2025</i>). • Control de la oferta estableciendo rendimientos máximos para las principales denominaciones vitivinícolas (<i>Courleux, 2025</i>);
A tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none"> • Importancia de la excepción a las normas europeas de competencia para permitir a las organizaciones de productorxs regular la oferta y los precios (ECVC 2024). • El control de la oferta ejercido colectivamente por lxs productorxs a escala territorial debe considerarse complementario a los mecanismos de intervención pública desplegados a mayor escala (<i>Jacobs et al., 2025</i>). • Las ayudas financieras públicas a las organizaciones de productorxs deben estar condicionadas a la existencia de un control democrático efectivo, ejercido por lxs propixs productorxs en los procesos de toma de decisiones (ECVC 2024).

El control colectivo de los volúmenes de producción es un instrumento fundamental para estabilizar los ingresos de lxs productorxs y garantizar la calidad de los productos en la mayoría de las denominaciones de origen³². «En el caso francés, se observa que solo las producciones controladas en volumen, como las grandes DOP vitivinícolas y queseras, generan ingresos para lxs agricultorxs y mejoran la calidad para lxs consumidorxs» (*Ody, 2025, p. 6*). En el sector del queso comté, por ejemplo, la decisión colectiva de reducir los volúmenes ante la caída de las ventas permitió mantener una remuneración de lxs productorxs láctexs superior a la media nacional, gracias a la concertación entre productorxs, transformadorxs y afinadorxs en el seno de una asociación interprofesional (*Courgeau, 2025*).

³² Para iniciar la transición agroecológica, las limitaciones por hectárea de los rendimientos, la carga ganadera o el uso de insumos como los fertilizantes químicos y los pesticidas, ya vigentes en varias DOP, podrían generalizarse en determinados sectores (*Voss 2025*).

Recuadro 9: El modelo noruego de negociación de precios y gestión de la oferta

El modelo noruego de gestión de los mercados agrícolas se basa en una asociación institucionalizada entre el Estado y las dos principales organizaciones de productorxs, dos cooperativas de productorxs representantes del sector agrícola convencional y de las pequeñas granjas, para determinar las condiciones de producción, los precios y la regulación de los volúmenes. Cada año, estas organizaciones de productorxs y el Gobierno negocian un acuerdo agrícola. En él, se fijan los precios a los que se aspira (objetivos de precios remuneradores), las cuotas de producción (desde 1983) y las ayudas financieras, con el fin de ajustar las condiciones del mercado interior en función de los objetivos de soberanía alimentaria, mantenimiento de las explotaciones familiares y protección del medio ambiente.

Las cooperativas agrícolas se encargan de que estos acuerdos se apliquen de forma concreta. Por

mandato del Estado, tienen la obligación de comprar la producción de sus miembros y de regular los volúmenes para evitar tener excedentes, recurriendo a diversas herramientas como las cuotas de producción, la modulación de las entregas o el almacenamiento.

Esta asociación garantiza a lxs productorxs un lugar central en la regulación de los mercados, lo que les permite negociar colectivamente sus condiciones económicas frente a lxs transformadorxs y distribuidorxs. A cambio, el Estado garantiza condiciones de mercado favorables —protección arancelaria y ayudas públicas— a cambio del control de los volúmenes por parte de las OP. Gracias a una gestión concertada de la oferta, este modelo ha permitido garantizar la estabilidad de los ingresos de lxs productorxs, mantener una distribución territorial equilibrada de la ganadería y favorecer los sistemas de pastoreo.

Fuentes: Almas y Brobbakk, 2012; Jacobs et al., 2025

En el sector vitivinícola, el control de la oferta sigue siendo el núcleo de los mecanismos aplicados en la mayoría de las zonas de denominación protegida, con rendimientos máximos fijados en las principales denominaciones (Courleux, 2025). En términos más generales, **desde la reforma de la OCM en 2021, las OP y las asociaciones interprofesionales bajo DOP tienen la capacidad jurídica de gestionar colectivamente los volúmenes producidos en todas las cadenas de producción con indicación geográfica**, como ya era el caso del vino, los quesos o los jamones (Courleux, 2025). Este régimen de regulación colectiva, que ha demostrado su eficacia en el pasado, en casos emblemáticos como el del parmesano o el comté, se ha ampliado con nuevas **excepciones a las normas de competencia, lo que permite a las asociaciones interprofesionales llegar a un mejor acuerdo sobre los precios** (Courleux, 2025; ECVV 2024). A la luz de estas experiencias, parece esencial reforzar el apoyo financiero a las organizaciones de productorxs y facilitar su capacidad de regulación colectiva a escala territorial.

2.2.3 Instrumentos de política comercial internacional

Las políticas de apoyo a los ingresos de lxs agricultorxs mediante la regulación de los mercados de productos agrícolas pierden enteramente su eficacia si no van acompañadas de medidas proteccionistas en materia de comercio internacional. De lo contrario, las importaciones a bajo precio ejercen una presión a la baja constante sobre los mercados. **Se pueden esgrimir dos justificaciones principales para el proteccionismo agrícola: por un lado, la seguridad del abastecimiento alimentario de la población y, por otro, el apoyo a los ingresos y el empleo de lxs agricultorxs, dos dimensiones estrechamente relacionadas**³³.

La dependencia de los mercados internacionales para el abastecimiento de alimentos básicos — productos vitales por excelencia— constituye un riesgo difícilmente aceptable, ya que estos mercados se caracterizan por unos precios muy inestables. En situaciones excepcionales, como la pandemia de COVID-19 o la guerra en Ucrania, puede darse un aumento considerable de estos

³³ Para obtener un análisis detallado de los debates sobre el proteccionismo agrícola, véase L. Roudart (2021).

precios cuando ciertos países imponen restricciones a sus exportaciones. Los modelos agrícolas contemporáneos presentan niveles de productividad laboral, costes de producción y, por tanto, de competitividad, extremadamente desiguales, debido a sus ecosistemas originales y a sus respectivas trayectorias históricas³⁴. Las **medidas proteccionistas permiten compensar, al menos parcialmente, estas desigualdades, causantes de distorsiones³⁵ de la competencia, con el objetivo de apoyar los ingresos y el empleo agrícolas**. Por el contrario, algunas políticas comerciales internacionales, como las subvenciones a la exportación aplicadas por la UE hasta 2021, acentúan estos desequilibrios al favorecer la venta de productos a precios inferiores a sus costes reales de producción, una práctica comúnmente conocida como *dumping*.

A pesar del discurso dominante a favor de la liberalización de los sectores agrícolas, muchos gobiernos siguen protegiendo sus modelos agrícolas mediante medidas de política comercial internacional, como las que se presentan a continuación³⁶. Además, los recientes cambios políticos indican que las disciplinas de la OMC ya no constituyen obstáculos tan restrictivos como antes para reformular las políticas de regulación de los mercados agrícolas (*Jacobs et al., 2025*). En este contexto, parece necesario contar con una nueva organización multilateral cuyo objetivo sea la aplicación de un proteccionismo agrícola concertado a escala internacional para coordinar los intercambios agrícolas que, evidentemente, seguirán siendo indispensables (*Roudart, 2021*). Este enfoque del proteccionismo desde una perspectiva multilateral tendría el fin de garantizar la seguridad del abastecimiento alimentario de las diferentes regiones del mundo, organizando los intercambios sobre bases más equitativas. Este enfoque supondría la creación de mercados agrícolas comunes, que agruparían a países con niveles de productividad comparables, protegidos por aranceles aduaneros adaptados. También debería integrar normas sociales, sanitarias y medioambientales que impulsen la transición ecológica y social, así como acuerdos por producto entre los principales exportadores e importadores para estabilizar los precios en los mercados internacionales.

Restricción de los volúmenes de productos importados

RESUMEN	
Definición	Medida que consiste en limitar las importaciones de determinados productos, ya sea de forma total, o por encima de un cierto volumen, establecido para un determinado período (cuota de importación). Las cuotas pueden ser de dos tipos: (1) cuotas absolutas: fijan una cantidad máxima de importación por encima de la cual se cierra el acceso al mercado hasta el siguiente período definido; (2) cuotas arancelarias: permiten la importación de una cantidad determinada con un arancel nulo o reducido, aplicando al mismo tiempo un arancel más elevado a los volúmenes adicionales.
Ejemplos	Cuotas de importación aplicadas por la UE a la mayoría de los productos agrícolas. Los volúmenes y los aranceles preferenciales son además objeto de negociaciones en los acuerdos de libre comercio (ejemplo: Mercosur).
A tener en cuenta	La suspensión temporal de los contingentes de importación con el fin de apoyar económicamente a un tercer país —como ha hecho la UE con los cereales procedentes de Ucrania tras el inicio de la guerra— puede desestabilizar gravemente a los productores locales (<i>Mamonova et al., 2025</i>).

³⁴ Para obtener una presentación detallada de estas cuestiones, véase Mazoyer M., Roudart L., *Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine*, Seuil, 2002.

³⁵ En este contexto, el término «distorsión» no adquiere el mismo significado que en la primera parte del informe. En la primera parte, se refería al término neoliberal que designa las distorsiones del mercado (véanse las secciones 1.2.1 y 1.2.2). En este caso, se trata de designar el hecho de que los productores se encuentran en condiciones de competencia muy desiguales, debido a las diferencias geográficas, técnicas e institucionales.

³⁶ Dadas las limitaciones de este informe, y puesto que las contribuciones al coloquio se centraron principalmente en los instrumentos de intervención en los mercados internos, las medidas de política comercial internacional se presentan aquí a modo de síntesis.

Aranceles variables

RESUMEN	
Definición	Mecanismo de imposición de impuestos a los productos importados cuyo tipo se ajusta automáticamente en función de las fluctuaciones de los precios en los mercados internacionales, con el fin de compensar la diferencia entre el precio de umbral y el precio internacional.
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> • Gravámenes variables de la UE aplicados a determinados productos alimenticios hasta la entrada en vigor del Acuerdo sobre la Agricultura en 1995; • Aplicados a las importaciones en la UE de tomates procedentes de Marruecos, sobre la base del artículo 181 del Reglamento OCM (Courleux, 2025), con un umbral de precios distinto en función de la temporada de producción en Europa.

Precio mínimo de entrada

RESUMEN	
Definición	Mecanismo de regulación del comercio internacional que consiste en fijar un umbral de precios por debajo del cual se prohíbe la importación de un producto agrícola, con el fin de proteger la producción local ante una competencia con menores precios y fomentar una mejor remuneración del trabajo agrícola en el país exportador.
Ejemplos	La <i>Confédération paysanne</i> (Francia) propone establecer un precio mínimo de entrada para los intercambios intraeuropeos debido a la falta de armonización de las normas sociales y medioambientales entre los Estados miembros (Courgeau, 2025). ECVC acoge esta propuesta, y aboga también por la armonización de las normas fiscales, sociales y medioambientales dentro de la UE (ECVC 2023).
A tener en cuenta	El precio mínimo de importación puede llevar a que la empresa exportadora capte la renta generada si la medida no va acompañada de un control sobre el precio realmente pagado a los productores (Levard y Loyat 2018).

Barreras no arancelarias

RESUMEN	
Definición	Medidas distintas de los aranceles aduaneros, establecidas para limitar o regular la importación de productos agrícolas. Comprenden, en particular, las normas sanitarias, sociales y medioambientales.
Ejemplos	Aplicación de barreras no arancelarias a determinados productos agrícolas importados en la UE.
A tener en cuenta	Reconocer el derecho de los pueblos a definir sus propias normas de calidad para la producción alimentaria es una condición esencial para el ejercicio de la soberanía alimentaria. Cuando se aplican barreras no arancelarias a las importaciones, es necesario actuar con especial cautela para no vulnerar la soberanía de terceros países, ya sea imponiendo unilateralmente las normas europeas o, por el contrario, aplicando únicamente las normas menos exigentes (ECVC 2023).

Fiscalidad de las exportaciones proporcional a las ayudas directas percibidas

RESUMEN	
Definición	Medida que consiste en gravar los productos agrícolas que se exportan a un precio inferior al coste medio de producción, cuando es posible adoptar ese precio gracias a los pagos directos a los productores.
Ejemplos	Propuesta <i>antidumping</i> para los productos agrícolas destinados a terceros países (ECVC, 2023).

2.3 Panorama de los instrumentos de regulación de los mercados de tierras agrícolas

Para iniciar la transición agroecológica y favorecer el acceso de lxs agricultorxs a la tierra, la rehabilitación de los instrumentos públicos de intervención en los mercados de productos agrícolas, como una de las medidas a las que se puede recurrir para reorientar la PAC, debe acompañarse de una reflexión sobre la regulación de los mercados de tierras³⁷. Hoy en día, **algunos de los objetivos políticos de la Comisión Europea —en materia de relevo generacional en la agricultura, o de ambición medioambiental— no pueden alcanzarse sin que se modifiquen las modalidades de adquisición y de transferencia de derechos sobre la tierra** (Calo et al. 2025). El statu quo actual favorece la consolidación de las grandes explotaciones productivistas y la continuación del abandono de la agricultura. Por el contrario, la transición agroecológica supone replantearse las políticas agrarias con el fin de promover un tejido de granjas más numerosas y diversificadas, repartidas por todos los territorios agrícolas europeos.

El inventario de las medidas de regulación de los mercados de la tierra aplicadas en varios países europeos (véase la figura 2 más abajo) pone de relieve varios aspectos esenciales que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar políticas de la tierra comprometidas con la transición agroecológica, entre los que se encuentran:

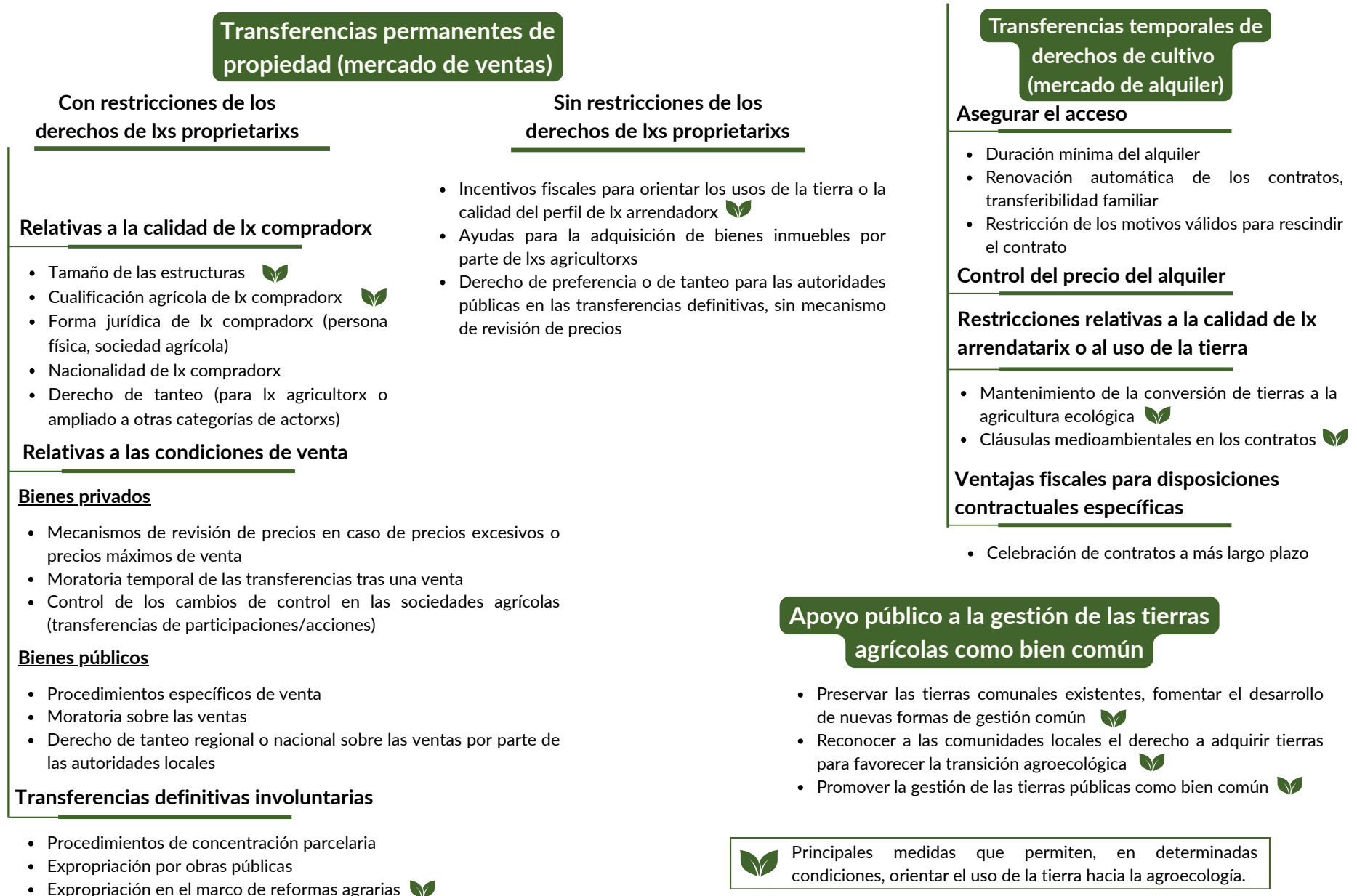
- las medidas relativas a las **transferencias permanentes** de propiedad y las relativas a las **transferencias temporales** de derechos de cultivo son complementarias: la desregulación del mercado de ventas puede ejercer presión sobre el mercado de alquileres y debilitar las relaciones contractuales entre arrendadorxs y agricultorxs, en detrimento de estxs últimxs;
- una política «de estructuras», centrada principalmente en la regulación del tamaño de las explotaciones y de su naturaleza jurídica, debe complementarse con instrumentos políticos capaces de **orientar los usos de la tierra** y los métodos de producción;
- Más allá de las intervenciones públicas en los mercados de adquisición y alquiler, las experiencias sobre el terreno muestran que la **gestión de las tierras agrícolas como un bien común** a nivel local puede reforzarse con políticas territoriales a mayor escala.



Foto de Jacques Dillies en Unsplash

³⁷ Dadas las limitaciones de este informe, y puesto que las contribuciones al coloquio se centraron sobre todo en las intervenciones relativas a los mercados de productos agrícolas, las medidas de regulación de los mercados de tierras se presentan aquí a modo de síntesis.

Figura 3: Medidas de regulación de los mercados de tierras agrícolas



Apoyo público a la gestión de las tierras agrícolas como bien común

- Preservar las tierras comunales existentes, fomentar el desarrollo de nuevas formas de gestión común
- Reconocer a las comunidades locales el derecho a adquirir tierras para favorecer la transición agroecológica
- Promover la gestión de las tierras públicas como bien común

Principales medidas que permiten, en determinadas condiciones, orientar el uso de la tierra hacia la agroecología.

Conclusiones generales

Las autoridades de la UE han proclamado su ambición de lograr una «Autonomía Estratégica Abierta» para Europa: más allá de la defensa militar, se trata de proteger a lxs ciudadanxs y responder a las amenazas en los sectores económicos que son de interés vital para la población, al tiempo que se mantienen las relaciones comerciales y de cooperación con terceros países.

El sector agrícola y alimentario es vital. En el contexto medioambiental y geopolítico mundial actual, este sector se enfrenta a toda una serie de amenazas. La Política Agrícola Común tiene un papel fundamental que desempeñar para estructurar el pilar «Alimentación» de la Autonomía Estratégica Abierta. Hay quienes critican el coste de la PAC, pero este fue de tan solo el 1% del producto nacional bruto de la UE durante el período 2014-2020 (Détang-Dessendre y Guyomard (dir.) 2020). La seguridad del abastecimiento alimentario de la población europea bien vale ese precio.

Sin embargo, resulta necesario reformar la PAC. En este contexto medioambiental y geopolítico, se imponen dos objetivos principales: la autonomía alimentaria y la transición agroecológica hacia una agricultura sostenible. Por tanto, resulta necesario reconsiderar el objetivo de competitividad basada en los precios en los mercados internacionales. Este principio se defiende desde hace tiempo, pero es contradictorio en gran medida con los dos objetivos anteriores: muy pocxs agricultorxs europexs podrían exportar a los mercados internacionales si no recibieran ayudas públicas, ya que se enfrentan a la competencia de productorxs de otras regiones del mundo, en las que los costes de producción son mucho más bajos. Además, la carrera a la baja respecto a los precios no tiene en cuenta los numerosos costes medioambientales y sociales. En el marco de la Autonomía Estratégica Abierta, deben negociarse nuevas relaciones comerciales con terceros países, en condiciones de igualdad.

En cuanto al método general de trabajo para reformar la PAC, acogemos con satisfacción la iniciativa de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, que ha puesto en marcha un «diálogo estratégico» sobre el futuro de la agricultura de la UE, lo que ha llevado a diversxs actorxs a debatir sobre este tema (Comisión Europea, 2024). También acogemos con satisfacción la voluntad del comisario europeo de Agricultura y Desarrollo Rural, Christophe Hansen, de promover nuevas formas de trabajo: se trata de generar confianza mediante el diálogo y la escucha entre diferentes tipos de actorxs, de escuchar todas las voces, las de los distintos tipos de agricultorxs, lxs operadorxs de la cadena alimentaria y lxs representantes de la sociedad civil a diferentes escalas geográficas en Europa (Comisión Europea, 2025). La elaboración de compromisos políticos será sin duda difícil, pero la futura PAC debe emanar de una responsabilidad ampliamente compartida.

Cuando se lleve a cabo esta reforma, deben poder tenerse en cuenta todas las herramientas de política agrícola, incluidas las herramientas de intervención pública en los mercados. Durante más de tres décadas, se ha desmantelado ampliamente este tipo de intervención porque se creía en las virtudes del libre funcionamiento de los mercados agrícolas; no obstante, este ha ido acompañado de la distribución de ayudas directas para apoyar los ingresos agrícolas.

En la introducción de este informe, recordamos algunas observaciones ampliamente compartidas sobre el sector agrícola en la UE. Además, lxs agricultorxs son ahora muy poco numerosxs, muchxs de ellxs son mayores y no tienen a quien les suceda. La primera parte de este informe demuestra que no hay argumentos lo suficientemente justificados para preferir las ayudas directas desacopladas a las intervenciones públicas en los mercados. Además, es probable que esta preferencia haya fomentado el desarrollo de la agricultura empresarial, por delegación, sin agricultorxs (Hervieu y Purseigle 2013). La segunda parte de este informe recuerda muchos de los instrumentos de intervención pública en los mercados agrícolas. Desde la subida de los precios en los mercados internacionales en 2007/2008, cada vez son más los países que utilizan este tipo de instrumentos, sin tener en cuenta el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.

El neoliberalismo ha muerto (por mucho tiempo) y la crisis ecológica es grave. Teniendo en cuenta el nuevo contexto geopolítico y medioambiental mundial, es urgente transformar la PAC a partir del período 2027-34, revertir la tendencia de desaparición de agricultorxs y emprender la senda hacia una agricultura diversificada y sostenible.



Bibliografía

Bibliografía de la primera parte del informe

- Andersson, F. C. (2004). Decoupling: The concept and past experiences. The Swedish Institute for Food and Agricultural Economics.
- Baujard, A. (2017). L'économie du bien-être est morte. Vive l'économie du bien-être. In Philosophie économique. Éditions Matériologiques.
- Beard, N., & Swinbank, A. (2001). Decoupled payments to facilitate CAP reform. *Food Policy*, 26(2), 121-145.
- Boussard. (2017). Les prix agricoles: nouveau dialogue sur le commerce des bleds. Éditions L'Harmattan.
- Boussard, J.-M., Gérard, F. & Piketty M.-G. (2008). Should Global Agriculture be Liberalized? CRC Press.
- Boussard, J.-M., & Benmehaia, A. M. (2025). The cobweb model: Old critics and recent developments. *Journal of Economic Behavior and Organization* (forthcoming).
- Bureau, J.-C. (2018). Vers une PAC renouvelée en soutien à une agriculture durable. Institut Jacques Delors, Policy Paper, 223, 19.
- Butault, J.-P. (Ed.) (2004). Les soutiens à l'agriculture: Théorie, histoire, mesure. INRA.
- Cahill, S. A. (1997). Calculating the rate of decoupling for crops under CAP/oilseeds reform. *Journal of Agricultural Economics*, 48(1-3), 349-378.
- Chatellier, V., & Guyomard, H. (2020). PAC et revenus agricoles. In *Quelle politique agricole commune demain?* Éditions Quae.
- Chatellier, V., Pidoux, M., Pouch, T., & Raffray, M. (Eds.). (2025). *Politiques agricoles Théories, histoires, réformes, expériences.* Classiques Garnier.
- European Commission (2021). Contingency plan for ensuring food supply and food security in times of crisis.
- Cordier, J., & Gohin, A. (2020). PAC et gestion des aléas. In *Quelle Politique Agricole Commune demain ?*, Éditions Quae.
- European Court of Auditors (2017). Greening: a more complex income support scheme, not yet environmentally effective.
- Courleux, F. (2019). Politique agricole commune, vers un acte III? *L'économie politique*, 82.
- Détang-Dessendre, C., & Guyomard, H. (Eds.) (2020). *Quelle politique agricole commune demain ?* Éditions Quae.
- Dewbre, J., Antón, J., & Thompson, W. (2001). The Transfer Efficiency and Trade Effects of Direct Payments. *American Journal of Agricultural Economics*, 83(5), 1204-1214.
- Dewbre, J., & Short, C. (2002). Alternative Policy Instruments for Agriculture Support: Consequences for Trade, Farm Income and Competitiveness. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 50(4), 443-464.
- Friedman, M. (1953). *Essays in positive economics.* University of Chicago Press.
- Gardner, B. L. (1987). *The economics of agricultural policies.* MacMillan.
- Giraud, P.-N. (2020). 2. Sur la méthode de l'économie. *Cahiers d'économie politique* (Amiens), 77(1), 29-50.
- Gohin, A., Gorin, O., Guyomard, H., & Le Mouël, C. (1999). Interprétation économique, avantages et limites du principe de découplage des instruments de soutien des

- revenus agricoles. Notes et Études Économiques, 10, 9-37.
- Guerrien, B. (1989). La théorie néo-classique. *Economica*.
- Guerrien, B. (1993). L'Économie néo-classique. La Découverte, coll. Repères.
- Guyomard, H., Chatellier, V., Courleux, F., & Levert, F. (2007). La politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne: Quel avenir pour les droits à paiement unique? Conseil scientifique à la Conférence des Régions Périphériques Maritimes.
- Hennessy, D. A. (1998). The Production Effects of Agricultural Income Support Policies under Uncertainty. *American Journal of Agricultural Economics*, 80(1), 46-57.
- Hervieu, B., Purseigle, F. (2013). Sociologie des mondes agricoles. Armand Colin.
- Laffont, J.-J. (1988). Cours de théorie microéconomique. Vol 1: Fondements de l'économie publique. *Economica*.
- OECD (2006). Decoupling: A Conceptual Overview. *OECD Papers*, 5(11), 1-31.
- WTO/ GATT (1994). Agreement on Agriculture (official text).
- European Parliament (2022). Generational renewal in the EU farms of the future.
- Roudart, L. (2018). Politiques agricoles et négociations internationales. In *Encyclopaedia universalis*.
- Roudart, L. (2023). Les crises d'accès à l'alimentation. In *Encyclopaedia universalis*.
- Samuelson, P. A. (1965). Professor Samuelson on Theory and Realism: Reply. *The American Economic Review*, 55(5), 1164-1172.
- Samuelson, P. A. (1982). L'économie. Armand Colin.

Bibliografía de la segunda parte del informe

Contribuciones del coloquio³⁸

- Alliot, C. and Dissaux, T. Study on the creation of value and the societal costs of the French food system: what lessons can be drawn for access to healthy, sustainable food for all?
- Belmonte, A.G., Arriola, A.G., Areta García, A., Santos, A., del Carmen Pérez, M., Quintero, C., Aldea, N., Irisarri, P., Bellido, D. Practical analysis of the Food Chain Law in Spain. Reflections and proposals for public regulation of the food supply chain in the European Union
- Billows, S. The rise and fall of a regulated European dairy market: a meso-sociological perspective.
- Calo, A., Kay, S., Moreau, E. Regulating land markets to achieve the EU sustainability agenda.
- Courgeau, M. Contribution from the Confédération Paysanne (France).
- Courleux, F. After thirty years of CAP deregulation, what market regulation tools do we need to reinstate to rebuild Europe's food sovereignty?
- Hadj-Aïssa, H. The Egalim laws: strengths, weaknesses and alternative models for better remuneration for producers and a successful agro-ecological transition.
- Jacobs, N., Colombant, S., Vriezen, R., Clapp, J., De Schutter, O., Goita, M., Guttal, S., Hilmi, A., Mooney, P., Patel, R., Jomo, S. Re-evaluating the role of marketing boards and public stockholding programmes in response to the global food security and farming crises.

³⁸ El nombre de la organización de agricultorxs solo se menciona cuando todxs lxs autorxs son miembros y el texto constituye un documento de posición. Todas las contribuciones aquí mencionadas, así como la mayoría de las demás presentadas en el coloquio, están disponibles en <https://www.eurovia.org/publications/56059/>.

- Levard, L., Gazdallah, F., De Waegeneer, B. Unremunerative prices and dumping effects on the markets of the Global South: how to establish fairer market conditions in Europe and West Africa in the milk sector?
- Maass, H. Shaping future CAP post-2027. Connections between CMO and other CAP elements. Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft E.V. (Allemagne).
- Madeline, L. Proposal from the National Federation of Organic Agriculture (France).
- Mamonova, N., Spiewak, R., Bilewicz, A., Chęcińska, K., Sălcudean, M., Velicu, I., Gonda, N., Bori, P.J. Seeds of Discord: Central and Eastern European farmers' protests against the influx of Ukrainian grain.
- Matthysen, J. The potential of the Unfair Trading Practices Directive to address abuses of power. Oxfam (Belgique).
- Müller, B. and Bonzi, B. What if democracy regulated the markets? The principle of social security extended to food.
- Ody, M. Quantum or "differentiated prices": an agricultural policy proposal.
- Poulsen, K. Reforming the European Dairy Sector: Challenges and Pathways Forward. European Milk Board.
- Voss, B. Cost-covering producer prices instead of premiums! For more fairness on the agricultural markets. AgrarBündnis (Allemagne).
- Weber, I.M. and Schulken, M. Towards a Post-neoliberal Stabilization Paradigm for an Age of Overlapping Emergencies: Revisiting International Buffer Stocks Based on the Case of Food.

Otras publicaciones

- Avignon, R. and Guigue, E. (2024). Prix planchers dans les filières agroalimentaires : une mesure d'efficacité ? Les notes de l'institut des politiques publiques, 112.
- Barthélemy, D. and David, J. (Eds.). (1999). L'agriculture européenne et les droits à produire. INRA.
- Boinon, J.-P. (2000). La propriété des droits à produire: une comparaison France - Royaume Uni. *Économie rurale*, 260(1), 97-109.
- Chatelier, V. and Guyomard, H. (2020). PAC et revenus agricoles. In C. Détang-Dessendre and H. Guyomard (Eds.) *Quelle politique agricole commune demain?* (p. 43-61). Éditions Quæ.
- European Commission (2025). A Vision for Agriculture and Food: Shaping together an attractive farming and agri-food sector for future generations. Available at the following link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0075>, accessed 12 June 2025.
- Courleux, F. and Liorit, D. (2016). De la tenure héréditaire à la protection du fermier. Analyse historique comparée des régimes fonciers agricoles dans six pays européens. *Les Cahiers du Pôle Foncier*.
- Détang-Dessendre, C. and Guyomard, H. (Eds.). (2020). *Quelle politique agricole commune demain?* Éditions Quæ.
- ECVC (2023). Putting market regulation at the heart of the debate about the CAP. European Coordination Via Campesina. Brussels. Available at the following link: <https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2023/11/ECVC-2023-Market-Regulation-FRA.pdf>, accessed 30 May 2025.
- ECVC (2024). Next CAP must prioritise Common Market Organisation revision to build Europea food sovereignty. European Coordination Via Campesina. Brussels. Available at the following link: https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2024/09/2024-08-FR-Recommandations-OCM_ECVC.pdf, accessed 30 May 2025.
- European Commission (2024). Strategic Dialogue on the future of EU agriculture: A

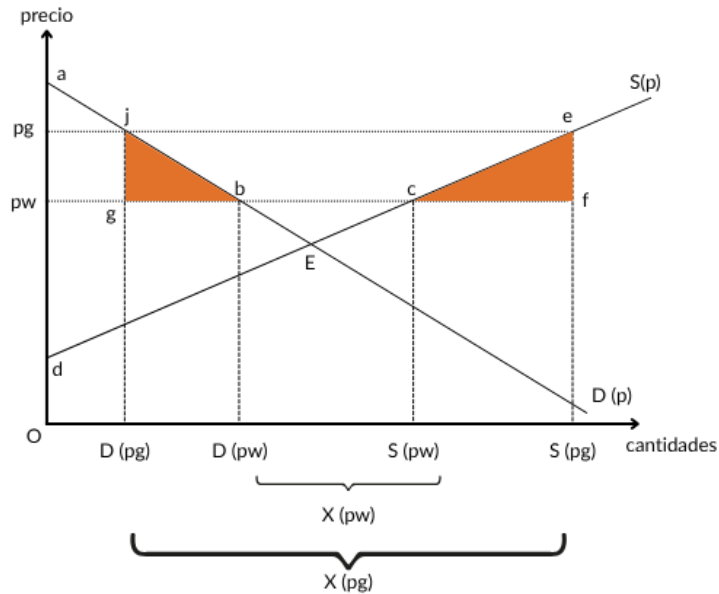
- shared prospect for farming and food in Europe. Available at the following link: https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/171329ff-0f50-4fa5-946f-aea11032172e_en?filename=strategic-dialogue-report-2024_en.pdf&prefLang=fr, accessed 30th August 2025.
- FIAN (2025). Sécurité sociale de l'alimentation en Belgique : modélisation d'une utopie réalisation et transformatrice. FIAN Belgique. Available at the following link: https://www.fian.be/IMG/pdf/etude_ssa-web.pdf, accessed the 21 August 2025.
- Gouin, D.-M. (1986). Contingentement laitier et transfert de quotas : le débat au Canada et dans la C.E.E. *Économie rurale*, 175(1), 28-35.
- Gouin, D.-M. (2004). La gestion de l'offre dans le secteur laitier, un mode de régulation toujours pertinent. Groupe de recherche en économie et politique agricoles. Département d'économie agroalimentaire et des sciences de la consommation. Université Laval. Available at the following link: http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=10971, accessed the 25 August 2025.
- Gouin, D.-M. and Kroll, J.-C. (2018). La régulation laitière face à la volatilité des marchés - États-Unis, Nouvelle-Zélande, Canada, France, Suisse. *Économie rurale*, 364(2), 13-30.
- Guyomard, H., Stickel, M., Détang-Dessendre, C., Soler, L.-G., Aubert, P.-M., Carpentier, A., Catalo, A., Dupraz, P., Gaigné, C., Régnier, E., Thoyer, S. (2024), Research for AGRI Committee – The next reform of the CAP: The variables in the equation. European Parliament, Policy Department of Directorate for Regional Development, Agriculture and Fisheries Policies, Bruxelles. Available at the following link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/759316/CASP_STU\(2025\)759316_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/759316/CASP_STU(2025)759316_EN.pdf), accessed 12 June 2025.
- Kirsch, A. and Olsommer, W. (2022). Protéger le chiffre d'affaires des agriculteurs : une priorité américaine. *Agriculture Stratégies*. Available at the following link: <https://www.agriculture-strategies.eu/2022/09/protéger-le-chiffre-daffaires-des-agriculteurs-une-priorite-americaine/>, accessed 14 August 2025.
- Kirsch A. (2024). Les aides contracycliques américaines, plus efficaces que les prix planchers ? *Agriculture Stratégies*. Available at the following link: <https://www.agriculture-strategies.eu/wp-content/uploads/2024/03/Les-aides-contracycliques-americaines-plus-efficaces-que-les-prix-planchers-vf.pdf>, accessed 14 August 2025.
- Levard L. and Loyat J. (2021). Régulations des marchés et des prix agricoles. Urgence Transformation Agricole et Alimentaire. Available at the following link: <https://utaadotfr.wordpress.com/wp-content/uploads/2021/11/utaa-nt4-reg-marches-prix-2.pdf>, accessed 12 June 2025.
- Mundler, P., Gouin, D.-M., Laughrea, S. and Ubertino, S. (2020). Is Canada's Supply Management System Able to Accommodate the Growth of Farm-direct Marketing? A Policy Analysis. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 9(3), 261-279.
- Vranken, L., Tabeau, E., Roebeling, P. and Ciaian, P. (2021). Agricultural land market regulations in the EU Member States. European Commission and JRC.
- Roudart, L. (2003). Les politiques agricoles au risque des négociations internationales. *Raison présente*, 148(1), 43-61.
- Roudart, L. (2018). Politiques agricoles et négociations internationales. *Encyclopaedia universalis*.
- Roudart, L. (2021). Pour un protectionnisme agricole concerté à l'échelle internationale. *Défis Sud*, 138, 4-12.
- Royer, A., Couture, J.-M. and Gouin, D.-M. (2014). Démantèlement et pérennité des offices de commercialisation : une question de paradigme ? *Économie rurale*, 341(3), 25-40.

Trouvé, A. and Bazin, G. (2018). La politique agricole commune: un compromis européen en crise. In G. Chouquer and M.-C. Maurel (Eds.), *Les mutations récentes du foncier et des agricultures en Europe*. Presses universitaires de Franche-Comté, p. 99-112.

Anexo 1

Nota: Los tres gráficos que figuran a continuación proceden del artículo *Interprétation économique, avantages et limites du principe de découplage des instruments de soutien des revenus agricoles* (A. Gohin, O. Gorin, H. Guyomard, C. Le Mouël, 1999).

Gráfico 1: Efectos de un precio garantizado a lxs productorxs por un producto agrícola homogéneo



p_w : precio mundial

p_g : precio garantizado

$S(p)$: curva de oferta (aumento con el precio)

$D(p)$: curva de demanda (disminuye con el precio)

$D(p_g)$: cantidad solicitada a precio garantizado

$D(p_w)$: cantidad solicitada a precio mundial

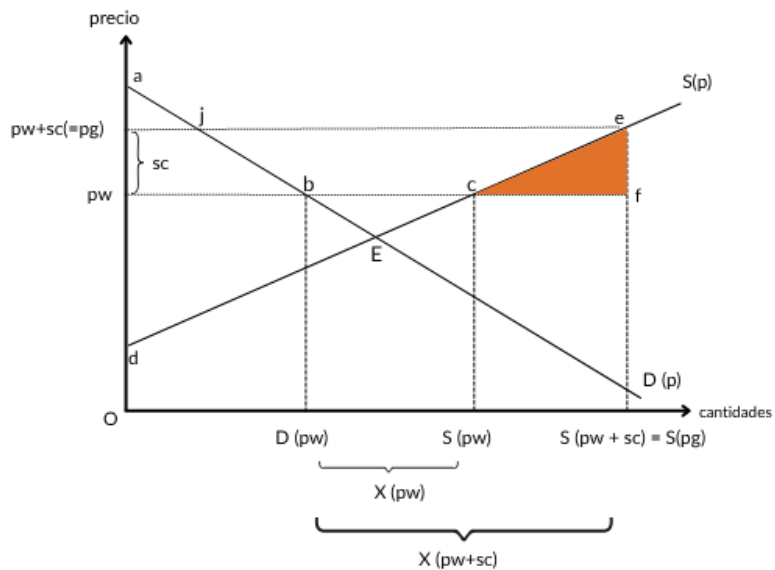
$S(p_w)$: cantidad ofrecida a precio mundial

$S(p_g)$: cantidad ofrecida a precio garantizado

$X(p_w)$: cantidad exportada a precio mundial

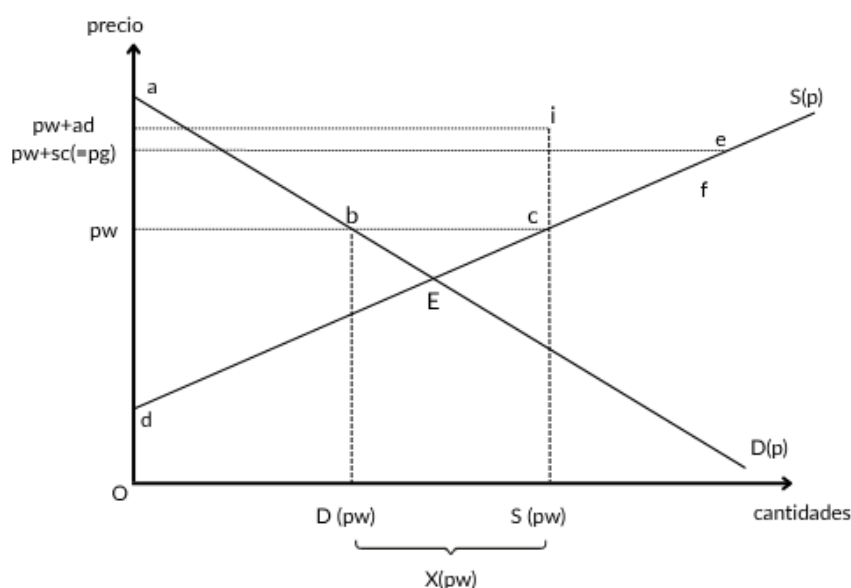
$X(p_g)$: cantidad exportada a precio garantizado

Gráfico 2: Efectos de una ayuda asociada a los volúmenes producidos



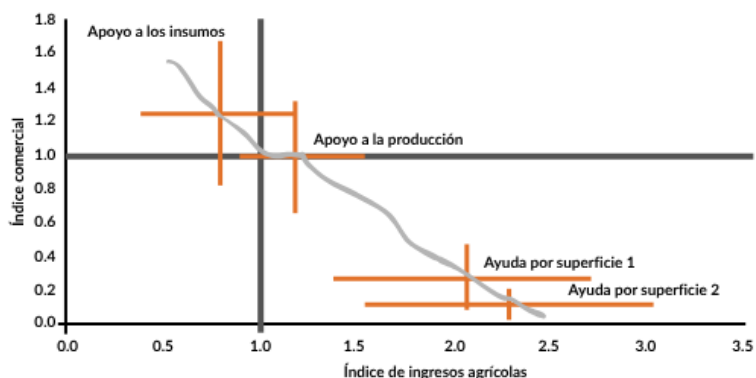
sc : ayuda asociada (importe igual a la diferencia entre el precio garantizado del gráfico 1 y el precio mundial)

Gráfico 3: Efectos nulos de una ayuda desacoplada



ad:ayuda directa a tanto alzado a lxs productorxs

Anexo 2

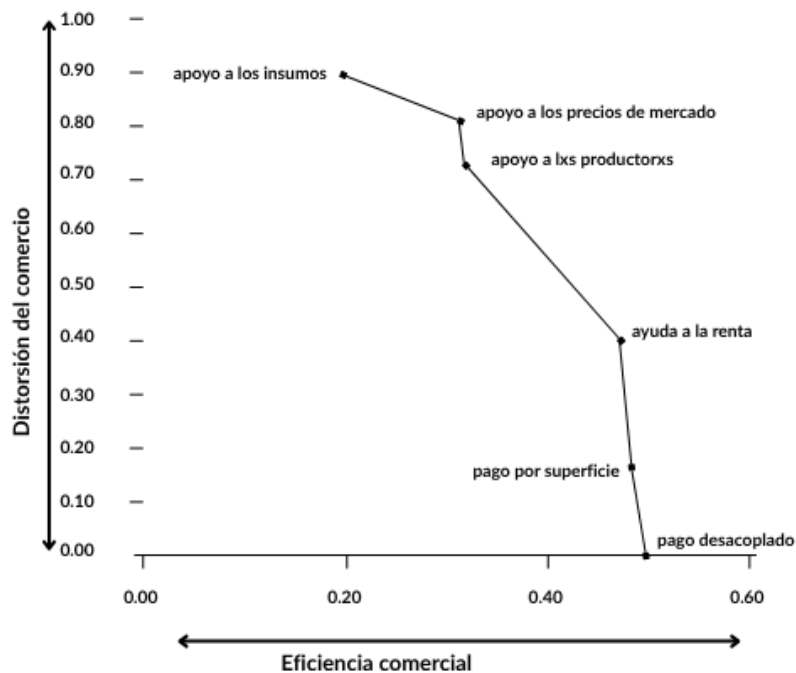
Gráfico 4: Resumen gráfico de los resultados obtenidos por Dewbre et al. (2001)³⁹

Nota: Para cada categoría de ayuda, las cruces se encuentran en los índices medios de los efectos de la ayuda en cuestión, en relación con los efectos de la ayuda a los precios de mercado. Los extremos de las cruces se encuentran en la media, más, o menos, una desviación estándar. La distribución de los índices de impacto de cada categoría de ayuda abarca 100 simulaciones para cada uno de los cinco países y para cada uno de los dos años (es decir, 1000 simulaciones).

Fuente: Dewbre, J., Antón, J., & Thompson, W. (2001). *The Transfer Efficiency and Trade Effects of Direct Payments*. *American Journal of Agricultural Economics*, 83(5), 1204-1214.

Según este gráfico, cuando se trata de transferir ingresos a lxs agricultorxs, la ayuda por superficie es más eficaz que la ayuda asociada a la producción, siendo esta más eficaz que el apoyo a los precios de mercado, que a su vez es más eficaz que la ayuda para el uso de insumos. En términos de efectos comerciales, las ayudas para el uso de insumos producen más efectos que el apoyo a los precios de mercado y las ayudas asociadas a la producción (estos dos últimos instrumentos tienen efectos del mismo calibre), que a su vez producen más efectos que las ayudas basadas en la superficie.

³⁹ Traducción propia.

Gráfico 5: Resumen gráfico de los resultados obtenidos por Dewbre y Short (2002)⁴⁰

Fuente: Dewbre, J., & Short, C. (2002). *Alternative Policy Instruments for Agriculture Support: Consequences for Trade, Farm Income and Competitiveness*. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 50(4), 443-464.

Los resultados que se muestran en este gráfico son similares a los del gráfico anterior para las mismas herramientas de política agrícola. Las otras dos herramientas examinadas aquí, es decir, las ayudas a la renta y las ayudas a tanto alzado (desacopladas), se sitúan de la siguiente forma: tienen una eficacia similar a la de los pagos por superficie en términos de transferencia de ingresos; por lo que se refiere a los efectos comerciales, se considera que las ayudas a tanto alzado no tienen efectos, mientras que los efectos de las ayudas a la renta se sitúan entre los de las ayudas por superficie y las ayudas asociadas a la producción.

⁴⁰ Traducción propia.

Laurence ROUDART y Lou PLATEAU

Repensar la regulación de los mercados agrícolas para lograr la transición agroecológica en Europa

La Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE) es objeto de considerable controversia. Al mismo tiempo, la incertidumbre y los riesgos para la producción agrícola y el suministro de alimentos, tanto en la UE como en otras partes del mundo, representan amenazas cada vez mayores. La seguridad del abastecimiento alimentario de la población europea ya no puede darse por sentada.

Ante tales circunstancias, la Coordinadora Europea Vía Campesina, la Universidad Libre de Bruselas y el International Institute of Social Studies (Instituto Internacional de Estudios Sociales) de la Universidad Erasmus de Rotterdam organizaron conjuntamente una conferencia internacional los días 3 y 4 de marzo de 2025 en Bruselas. El objetivo era reflexionar, de manera transdisciplinar e interdisciplinar, sobre las lecciones que se pueden extraer de los éxitos, los fracasos y los reveses las políticas de regulación de los mercados agrícolas, en Europa y en otras regiones del mundo, tanto en el pasado como en la actualidad.

La primera parte de este informe recuerda brevemente cuál ha sido la evolución de la PAC desde 1992: el paso del apoyo a los precios de mercado como medida principal a las ayudas directas y, posteriormente, a las ayudas directas desacopladas supuso un cambio radical. A continuación, esta parte repasa los motivos que justifican la intervención pública en el sector agrícola, según una determinada corriente de la economía pública. Más adelante, aborda las ayudas directas desacopladas en comparación con otros instrumentos de apoyo a los ingresos agrícolas: apoyo a los precios de mercado, ayudas asociadas a la producción, ayudas basadas en la superficie, ayudas basadas en el uso de insumos variables, ayudas a tanto alzado basadas en referencias históricas.

Las investigaciones en economía citadas en esta primera parte no ofrecen ningún argumento lo suficientemente fundamentado para preferir las ayudas directas desacopladas al apoyo a los precios de mercado. Algunos de estos trabajos concluyen que las ayudas asociadas a la producción son más eficaces que las ayudas directas desacopladas cuando las externalidades positivas aumentan con la producción. Otras investigaciones ponen de relieve que el apoyo a los precios de mercado, así como determinadas ayudas asociadas, cuando se combinan con cuotas, pueden tener efectos equivalentes a las ayudas a tanto alzado. Por otra parte, las investigaciones de sociología agrícola sugieren que las ayudas directas desacopladas han fomentado el desarrollo de una agricultura empresarial, por delegación, sin agricultorxs.

La segunda parte del informe ofrece una panorámica de los instrumentos de regulación de los mercados agrícolas que pueden utilizarse para promover la transición agroecológica, garantizar ingresos dignos a lxs agricultorxs y recrear condiciones socioeconómicas favorables para la instalación de agricultorxs. Para ello, es esencial rehabilitar una política de apoyo a los precios pagados a lxs agricultorxs por algunos de sus productos. Dicha política debe articularse con mecanismos de gestión de la oferta para evitar una sobreproducción y ser coherente con las políticas de comercio internacional.

La actual PAC, que apoya los ingresos agrícolas mediante ayudas desacopladas sin orientación explícita, fomenta la expansión de las grandes explotaciones productivistas y la continuación del abandono agrícola. La transición agroecológica supone, por el contrario, promover un tejido de granjas más numerosas y diversificadas, repartidas por todo el territorio agrícola europeo. Para poder comprometerse con prácticas agrícolas sostenibles, que en un primer momento entrañan elevados riesgos, lxs agricultorxs deben obtener precios que cubran sus costos de producción; de lo contrario, no podrán asumírselos.

Existen diversas medidas de política agrícola que permiten anticipar los desequilibrios en los mercados y prevenir en la medida de lo posible la aparición de crisis. Es importante que se inscriban en una lógica de colaboración con las organizaciones de productorxs, a diferentes niveles de acción. En la actualidad, esas políticas se aplican en muchos países, entre ellos la India, Canadá y Noruega. Los análisis empíricos de los sistemas de precios garantizados que cubren los costes de producción de la leche y se combinan con una gestión de la oferta muestran que estas políticas no implican necesariamente mayores costes para lxs consumidorxs. Por el contrario, la desregulación de los mercados puede llevar a un aumento de los márgenes de lxs agentes de la cadena de suministro en detrimento tanto de lxs productorxs, como de lxs consumidorxs.

El neoliberalismo ha muerto, la crisis ecológica es profunda. Dado el nuevo contexto geopolítico y medioambiental en el mundo, es urgente y necesario cambiar la PAC a partir del periodo 2027-2034, invertir la tendencia a la desaparición de agricultorxs y emprender la senda de una agricultura diversificada y sostenible.

Abril de 2026



UNIVERSITÉ
LIBRE
DE BRUXELLES

International
Institute of
Social Studies

Erasmus
University
Rotterdam
