

## EL SECTOR AGROALIMENTARIO ANTE LA NUEVA PAC Y LOS CAMBIOS DE LA DEMANDA

**P**APELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA dedicó en 1994 un número monográfico al análisis de los sectores agrario y alimentario español, titulado *El sector agrario bajo el signo de la incertidumbre*. Aunque pareciera a primera vista sensacionalista, este título se correspondía con la realidad del momento, puesto que se acababa de firmar el Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay —que supuso el inicio de unas nuevas reglas de juego en el comercio agrario internacional y el principio del fin de las políticas agrarias proteccionistas— y de aprobar la reforma de la PAC de 1992, que significó un cambio profundo en el modelo de apoyo a la agricultura europea.

### LA INCERTIDUMBRE AL INICIO DE LOS NOVENTA

Desde entonces se han producido cambios muy significativos en los sectores agroalimentarios, tanto en lo concerniente a su regulación y a las políticas seguidas como a su realidad económica.

Para empezar, aquella incertidumbre sobre el futuro de las ayudas y de la actividad agraria en general se tradujo en una caída de la inversión privada, en una reducción de los gastos ajenos a las explotaciones (consumos intermedios) y, sobre todo, en una devaluación, tanto en términos corrientes como reales, del valor de la tierra, hecho que nunca había sucedido hasta entonces. Así, en el período 1990 -1993, los precios de la tierra cayeron, en pesetas corrientes y por término medio, un 30 por 100, si bien en algunos cultivos, como cítricos y frutales, la depreciación superó el 50 por 100.

Sin embargo, pronto se demostró que los miedos eran exagerados, y a partir de 1993 el sector empezó a recuperar los niveles de producción, inversión, consumos intermedios y renta de finales de los ochenta. Además, esta inflexión en la evolución de los primeros años

noventa se observa especialmente en los precios de la tierra, un indicador muy fiel del tono vital y, más aún, de las expectativas de los agentes económicos sobre el futuro de la agricultura. En el período 1993-1999 los precios de la tierra y la renta agraria en términos corrientes crecen sin interrupción. En algunas regiones, las elevadas ayudas directas por hectárea y cabeza de ganado, junto con una coyuntura favorable de precios, provocaron fuertes alzas en las rentas de los agricultores, que pasaron del rechazo al apoyo de la reforma de la política agrícola común (PAC) de 1992 en tan sólo dos o tres años, los que tardaron en darse cuenta de que con la nueva PAC no les iba tan mal, sino incluso muy bien.

### LA PARALIZACIÓN DEL AJUSTE ESTRUCTURAL EN LOS OCHENTA

Si hay un factor nuevo que destacar en la década de los noventa, éste es el cambio estructural, cambio que este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA analiza con detalle. En efecto, en los años ochenta, el ajuste agrario se paralizó casi por completo. El número de explotaciones descendió sólo ligeramente, su tamaño medio apenas creció, el arrendamiento retrocedió y el inmovilismo fue la nota dominante. Aunque el empleo en la agricultura descendió fuertemente en este período, esta caída no se vio acompañada por una reducción significativa del número de explotaciones. Las explicaciones más convincentes de la parálisis de la vía clásica de ajuste estructural durante los años ochenta fueron principalmente dos: el notable avance de la agricultura a tiempo parcial y las rigideces del mercado de la tierra.

En lo relativo a la primera, la comparación del número de agricultores a tiempo parcial en los censos agrarios de 1982 y 1989 confirma, sin lugar a dudas, el significativo aumento del fenómeno de la agricultura a tiempo parcial en España, tendencia confirmada por diversos estudiosos del tema. El fuerte aumento de la productividad del trabajo en los años ochenta provocó la disminución del trabajo empleado en la agricultura, pasando el trabajo excedente a otras actividades, lo que propició la consolidación de la agricultura a tiempo parcial. Todo ello en un contexto de crisis económica que hacía más difícil encontrar empleos alternativos en el medio rural o fuera de él.

En cuanto a la segunda, la fuerte subida de los precios de la tierra en el período 1986-1990, tras de la adhesión española a la CEE, y la incertidumbre que sobre la agricultura y la política agraria se cernieron a finales de los ochenta y principios de los noventa (con la reforma de la PAC y las negociaciones de la Ronda Uruguay) provocaron la paralización del mercado de la tierra, lo que limitó las posibilidades de un ajuste clásico agrario mediante la compra de tierras. Mientras en etapas normales este mercado presenta una movilidad en torno al 1 ó 2 por 100, en el período señalado apenas alcanzaba un 0,5 por 100.

La adhesión a la CEE en 1986 también jugó un papel importante en la paralización del ajuste estructural clásico, que, en cambio, sí se había producido en los años sesenta y setenta, tal como muestran los correspondientes censos. En efecto, la adhesión mejoró las expectativas de rentabilidad de la mayoría de las explotaciones agrarias merced a las importantes ayudas y mecanismos de protección establecidos por la PAC, que desde 1986 empezaron a aplicarse en España, lo que también explica en buena parte la subida de los precios de la tierra en el período 1986-90, a la que acabamos de aludir. Ante tan buenas expectativas económicas, las pequeñas explotaciones permanecieron en el sector, frenando, en consecuencia, el ajuste en los años ochenta.

Otro dato revelador del inmovilismo de esta década fue la reducción del arrendamiento de tierras, uno de los instrumentos más eficaces para la reestructuración agraria, aunque este fenómeno se achacó a los efectos negativos de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980. En efecto, esta regulación no fue favorable para los propietarios de tierras, tanto en lo concerniente al tratamiento de las mejoras como en lo relativo a los plazos mínimos para establecer contratos de arrendamiento rústico y sus correspondientes prórrogas. La consecuencia fue que los propietarios dejaron de arrendar tierras, e incluso trataron de recuperar las que tenían alquiladas, produciéndose un retroceso en la superficie total arrendada en España.

Las ayudas por hectárea o cabeza de ganado, establecidas por la reforma de la PAC de 1992, propiciaron el interés de los agricultores, incluso de los más pequeños, por mantenerse como titulares de la explotación, aunque en muchos casos no estaban en condiciones de asumir el cultivo directo de sus tierras, tanto por su avanzada edad como por estar empleados en otros sectores y residir en núcleos urbanos lejanos de la explotación. La respuesta de los agricultores a este dilema fue inventar o desarrollar fórmulas hasta entonces incipientes, como la cesión del cultivo de tierras a empresas de servicios, en el caso de medianos o grandes agricultores, o a vecinos y parientes cuando eran pequeños agricultores. De esta forma, los titulares de la explotación pudieron conservar la propiedad, y a veces incluso el uso de sus tierras, cobrar las ayudas de la PAC y gestionar el cultivo no directo de sus explotaciones.

Estas fórmulas nuevas de ajuste estructural no suelen recogerse en los censos agrarios, de modo que las encuestas se dirigen a explotaciones que en realidad no lo son, pues sus tierras son cultivadas por otros agricultores o por empresas de servicios. La conclusión es, por tanto, que los cambios reflejados por los censos agrarios son de bastante menor intensidad que los ocurridos en la realidad. Por ello, entre los economistas agrarios existe el convencimiento de que el número real de explotaciones es menor que el que refleja el censo agrario, lo que hace necesario

distinguir entre la evolución estadística y la real, que se ha mostrado mucho más intensa. Así, en sectores donde el Censo de 1989 reflejaba una total paralización del cambio estructural, como es el caso del vacuno de leche o los cereales, se estaba ya produciendo una fuerte reestructuración, forzada por la necesidad de competir en el mercado europeo, competencia que no existía antes de la adhesión a la Comunidad Económica Europea.

### **FUERTE AJUSTE ESTRUCTURAL CLÁSICO EN LOS NOVENTA**

Aún así, y a diferencia de la etapa anterior, la comparación de los censos de 1989 y 1999 muestra claramente que en los años noventa se ha producido un fuerte ajuste en la agricultura española, y además de corte clásico, pues la disminución del número de explotaciones no es uniforme por estratos de dimensión, sino que son las explotaciones más pequeñas las que se han reducido fuertemente, mientras que el número de las de tamaño mediano y grande han aumentado considerablemente. Una de las vías por las que se ha operado este ajuste estructural ha sido el aumento de la movilidad de la tierra a través del arrendamiento. Así, las tierras en arrendamiento pasan de 4.901.458 hectáreas en 1989 a 7.073.199 hectáreas en 1999, lo que representa un incremento del 44 por 100, fruto en alguna medida de la liberalización de los arrendamientos rústicos introducida en la ley de modernización de las explotaciones agrarias de 1995. En definitiva, si se tiene en cuenta, como se ha mencionado antes, que los censos agrarios subestiman los cambios reales, no cabe duda de que lo sucedido entre 1989 y 1999 no es un modesto ajuste, sino una profunda transformación de la estructura agraria española, lo que ha llevado incluso a que ya se hable de la revolución agraria silenciosa de los años noventa.

Si a los fuertes cambios estructurales ocurridos en los años noventa se añade la antes comentada mejora de la rentabilidad de la agricultura, consecuencia en algunos sectores de las ayudas de la PAC, se comprueba que en esos años se han producido también avances significativos en la capacidad de la agricultura para remunerar al factor trabajo a niveles ya cercanos a los del resto de los sectores de la economía, aunque esto sólo ocurre en las explotaciones de mediana y gran dimensión, mientras que las de pequeño tamaño siguen con una escasa renta de trabajo y son candidatas naturales a desaparecer en los próximos años.

### **UNA NUEVA PAC PARA EL SIGLO XXI**

En los años finales de los noventa y en los albores del siglo XXI, se producen importantes acontecimientos y reformas de la PAC, objeto de varios artículos en este número, y que de nuevo llenan de incertidumbre y temores al sector agrario. En efecto, la *Agenda 2000*, aprobada en la cumbre de Berlín de marzo de 1999, supuso una nueva reforma de la PAC bajo nuevas premisas, entre las que cabe destacar por su trascendencia el fin de la alegría presupuestaria. Alemania impuso una férrea disciplina, lo que llevó a aplazar la reforma del sector lácteo hasta 2005,

debido a su coste presupuestario; a compensar sólo parcialmente las nuevas reducciones de los precios agrarios de intervención de los cereales y la carne de vacuno, y a incorporar nuevas limitaciones a las ayudas directas, como sucedió con la reforma de la regulación del aceite de oliva. Esta nueva situación de la PAC, junto a una coyuntura de precios agrarios desfavorable, ha provocado en los tres últimos años la estabilización o caída de la renta agraria en términos corrientes y la aparición de claros síntomas de agotamiento de la tendencia alcista de los precios de la tierra.

En el año 2001, todavía en plena digestión de los cambios de la *Agenda 2000*, aprobados en 1999, empieza a hablarse de nuevo de reformar la PAC para facilitar el proceso de *ampliación de la UE al Este* y, en concreto, la negociación del capítulo agrícola, cuyo coste preocupaba mucho a algunos países, entre ellos Alemania, que no estaban dispuestos a aumentar su aportación al presupuesto comunitario, sino más bien a reducirla. La historia de la negociación del capítulo agrícola de la ampliación ha ido en paralelo con la de la reforma de la PAC, pues aunque la Comisión negara que ambos procesos estuvieran relacionados, la realidad era otra. De hecho, durante el debate que tuvo lugar en 2002, uno de los temas más polémicos era justamente el orden de los acontecimientos. Así, mientras algunos países consideraban que primero era la reforma de la PAC y después la ampliación, otros defendían que primero era la ampliación y luego la reforma de la política agrícola común.

La realidad muestra que en enero de 2002 la Comisión preparó la posición común para negociar con los países candidatos y en julio de 2002 el comisario Fishler presentó la revisión de medio término de la PAC, prevista en la *Agenda 2000*, pero que se convierte en una auténtica y significativa nueva reforma de la PAC. Es así como estos dos procesos transcurren en paralelo con variadas interacciones, hasta que, finalmente, el Consejo de Bruselas de octubre de 2002 los despejó a la vez, disipando las dudas, pero para mal. En efecto, la congelación presupuestaria del capítulo 1A del gasto agrícola, ayudas y gastos de mercado, acordada en el Consejo de Bruselas, hace inevitable la reducción de las ayudas a los agricultores, lo que llena de sombras el futuro de algunas producciones de la agricultura española.

Esta reducción puede incluso verse agravada en el regadío continental español, cerca de dos millones de hectáreas, por la existencia de un nuevo marco institucional del agua, cuyo componente principal es la nueva Directiva Marco del Agua, aprobada por el Consejo en el año 2000. Una de las medidas principales recomendadas por la Directiva es la de recuperar los costes del servicio del agua, lo que en el caso del sector agrario significaría elevar las tarifas de riego, dado que en la actualidad se pa-

**Razones  
para reformar  
la PAC**  
*Ampliación de la UE  
al Este*

gan tarifas bajas, y tendría, por tanto, un impacto en la rentabilidad de las producciones del regadío, tema que también aborda este número.

Aparte de la ampliación, hay dos factores que permiten entender por qué una mera revisión de medio término prevista en la *Agenda 2000* ha convertido la propuesta de julio de 2002 en una auténtica reforma de la PAC de gran calado. El primero deriva de las crisis alimentarias de los años 2001 y 2002, y el segundo, de las negociaciones multilaterales en curso de la Organización Mundial de Comercio, cuyo lanzamiento formal se produjo a finales de 2001 en la cumbre de Doha.

### *Crisis alimentaria*

Entre los distintos y recientes episodios de crisis alimentaria —dioxinas en aves, encefalopatía espongiforme bovina (EEB), fiebre aftosa en ovino, residuos tóxicos en aceite de orujo—, el más importante fue el causado por la EEB, conocida popularmente como «mal de las vacas locas», cuyos impactos económicos se analizan en un interesante artículo de este número. En el caso de la EEB, el consumo de carne de vacuno se redujo un 50 por 100 en los momentos más duros de la crisis. Pero en este caso, y en los otros, lo peor fueron los efectos colaterales, y en especial la desconfianza del consumidor hacia la agricultura, los agricultores y la política agraria.

Estos efectos se vieron amplificados por algunos medios de comunicación, que contribuyeron a crear una psicosis de envenenamiento colectivo que no correspondía a la realidad. Una cosa es informar y otra crear alarma social. La campaña informativa, apoyada en imágenes de vacas agonizantes y en información de cada nuevo caso de vaca enferma, tuvo efectos realmente demoledores. Afortunadamente, esta psicosis ha sido superada y el consumo de carne de vacuno se ha recuperado, lo que no significa que no se sigan detectando nuevos casos, sino que simplemente ya no aparecen en pantalla porque no son noticia.

Las crisis alimentarias han provocado importantes cambios en la regulación del sector, destacando la creación de agencias cuya función es la elaboración de normas de seguridad de los alimentos y su cumplimiento, la introducción del concepto de trazabilidad en las distintas fases de la cadena agroalimentaria y la consideración de nuevos instrumentos y medidas de fomento de la calidad de los alimentos en la reforma de la PAC de julio de 2002, todo ello para dar respuesta a las críticas de los consumidores europeos.

Pero, sin duda, el efecto más perverso de estas crisis ha sido su contribución a la pérdida de legitimidad de los agricultores y de la política agraria, iniciada con la evidencia del importante volumen de ayudas que el sector recibe (a veces mediante producciones ficticias, como en el caso del fraude de las ayudas al lino), seguida de algunos problemas medio-

ambientales en los que la agricultura se vio implicada (como en los impactos negativos sobre algunos espacios protegidos), y definitivamente agravada con las crisis alimentarias. La reforma de la PAC propuesta por la Comisión pretende, justamente, y entre otras cosas, devolver a los agricultores y a la política agraria la legitimidad perdida.

En cuanto a las *negociaciones comerciales de la OMC*, cabe destacar su enorme influencia sobre la propuesta de reforma de la PAC de julio de 2002, refrendada, con algunos matices no menores, en la propuesta de reglamentos de enero de 2003. La idea de convertir a las actuales ayudas directas en otras totalmente desligadas de la producción —es decir, independientes de los cultivos, e incluso de que se cultive o no— es una de las ideas centrales de la propuesta de la Comisión y responde principalmente a las exigencias de la OMC, que sólo admite ayudas que no distorsionen el comercio y, en consecuencia, independientes de la producción.

En el sector alimentario se han producido fenómenos que merece la pena resaltar por la relevancia de sus efectos. Por un lado, la puesta en marcha de nuevas iniciativas muy interesantes en el ámbito de la investigación y el desarrollo, un campo en el que la industria alimentaria española ha acumulado un gran retraso, pero en el que se están logrando ciertos avances, lo que es clave desde el punto de vista de su competitividad. Otro fenómeno es la necesidad de situar en un lugar central los aspectos relacionados con la calidad y la seguridad de los alimentos, lo que también se está traduciendo en la necesidad de que la política agraria se amplíe para abarcar los temas alimentarios y convertirse en una política agroalimentaria. El último fenómeno destacable es el de la concentración y las fusiones operadas en el sector alimentario, especialmente en la gran distribución, lo que está teniendo implicaciones importantes.

Por último, debe hacerse alguna referencia al sector de la pesca, sector que ha sufrido también enormes convulsiones. Primero fue la ruptura del acuerdo pesquero con Marruecos y de otros de menor entidad, lo que provocó una pérdida de importantes caladeros y una grave crisis en el sector, que requirió ayudas importantes para la reconversión de la flota pesquera. Después fue la propuesta de la Comisión para la reforma de la política pesquera comunitaria, con una sustancial reducción de las cuotas y una nueva crisis en ciernes para el sector, que hace unos meses logró suavizarse. La catástrofe del *Prestige*, con sus graves secuelas ambientales, sociales y económicas, no hace sino complicar el panorama.

En suma, y a la vista de lo expuesto, resulta oportuno que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA dedique este número a analizar el futuro de la agricultura, la alimentación y la pesca, sectores que deberán abordar en los próximos años importantes ajustes para adaptarse al nuevo marco institucional,

*Organización Mundial de Comercio*

## **LA REFORMA DE LA POLÍTICA PESQUERA**

político y financiero. Un nuevo marco institucional alumbrado en la Convención Europea, con nuevas reglas de toma de decisiones e importantes cambios en las instituciones comunitarias. Un nuevo marco político, pues el sector agrario, alimentario y pesquero se enfrentará, como ya se ha señalado, a nuevas políticas comunitarias y a regulaciones sectoriales. Por último, el flanco menos positivo, un marco financiero restrictivo, al tener que llevar a cabo la ampliación sin aumentar los recursos presupuestarios, lo que implicará sin duda un recorte de los fondos estructurales y agrarios para España.

### LÍNEAS BÁSICAS DE ESTE NÚMERO DE PAPELES

Con el fin de acometer toda esta problemática, PAPELES ha invitado a un destacado grupo de expertos en diversos campos relacionados con la economía agraria, la alimentación y la pesca, con el fin de examinar, de forma solvente y profunda, la situación en la que se encuentra el sector y sus perspectivas de desarrollo futuro, aportando un juicio sereno a un debate social que se espera sea intenso a la luz de la relevancia del sector, de las implicaciones económico-sociales que tiene sobre amplias capas de la población y sobre muchas zonas de la geografía nacional, y de los intereses de diversos grupos afectados que, en algunos casos, se contraponen y que es preciso conciliar. Una reflexión que se ofrece a los lectores para que, con la información facilitada, puedan elaborar unos juicios más precisos acerca de la reforma agraria que patrocina la Comisión Europea y sus consecuencias sobre el sector agroalimentario español.

Con este objetivo, el presente número se estructura en cuatro partes:

- Rasgos básicos de la agricultura española.
- El marco de la política agraria: la PAC.
- Problemas y perspectivas del sector agroalimentario.
- El sector pesquero.

El volumen se cierra con una colaboración especial firmada por el ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Se atenderá ahora a la obligada tradición de comentar con brevedad el contenido de esas partes y de las colaboraciones que las integran, no sin antes expresar la gratitud de FUNCAS al profesor de la Universidad Politécnica de Madrid **José María Sumpsi**, quien, una vez más, ha asumido la laboriosa tarea de elaborar un sólido sumario y coordinar los trabajos de este número 96 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Lo fundamental de su contribución ya estaba realizado cuando fue requerido, sin duda por sus conocimientos y valiosas cualidades, por el BID para desempeñar otras tareas en su sede central en Washington.

Los trabajos finales conducentes a la elaboración del número fueron coordinados internamente por el profesor **Fernando Pampillón**, miem-

bro del Consejo de Redacción de PAPELES, cuya tarea se vio complicada con la adopción del Acuerdo de reforma de la PAC a finales del mes de junio de 2003. Este hecho motivó una necesaria revisión de las colaboraciones con el fin de que se ajustaran a los requerimientos que imponía la exigente actualidad.

Este epígrafe incluye tres colaboraciones. La primera repasa la situación de la agricultura española inmersa en una PAC que, sometida a una amplia contestación, no puede decirse que esté viviendo sus mejores momentos. Existe un consenso generalizado respecto a sus múltiples males y a las ineficiencias que genera: orientación productivista, olvido de la calidad, desigualdad en los niveles de ayuda, desatención hacia los problemas de las relaciones entre productores y distribuidores, y debilidad de las políticas de desarrollo rural. La consecuencia lógica debería haber sido la aplicación de una terapia curativa y proceder a su reforma en profundidad. Sin embargo, la revisión intermedia finalmente aprobada muestra una notable moderación en relación con sus planteamientos iniciales.

La excelente colaboración del catedrático de la Universidad Politécnica de Valencia **José María García Álvarez-Coque** considera necesario y conveniente afrontar una reforma más intensa de la PAC. Sobre esta premisa básica, comienza repasando el panorama actual de la agricultura española para, a continuación, examinar el margen de maniobra existente en la actualidad en la UE, dadas las limitaciones financieras, y evaluar la propuesta de la Comisión de julio de 2002, que el acuerdo de junio de 2003 ha moderado sensiblemente. El artículo finaliza definiendo, a modo de conclusiones, las bases estratégicas de la agricultura española, en las que el desarrollo rural juega para el autor un papel fundamental. En este sentido, considera que una reforma más profunda de la PAC puede ser un instrumento para tomar la iniciativa, y España debe apoyarla como paso intermedio hacia el fortalecimiento del mundo rural. Pensar que esta última reforma es el final del camino supondría, para el profesor **García Álvarez-Coque**, colocar a la agricultura española frente a un callejón sin salida.

La segunda colaboración examina las transformaciones de las estructuras agrarias españolas a lo largo de los años noventa, que, con la integración en la CE, y tras veinte años de inmovilismo, han vivido un intenso proceso de avance que ha permitido una aproximación a ciertos estándares europeos, en términos de dimensión económica de las explotaciones y de productividad del trabajo.

El artículo del catedrático de la Universidad de Santiago de Compostela, y experto en este tema, **Edelmiro López Iglesias** aborda tres grandes cuestiones:

## Rasgos básicos de la agricultura española

1) La intensa reestructuración y la ligera convergencia vivida en los últimos años no han impedido que la agricultura española siga situada aún en el furgón de cola de los países de la UE en un tema tan relevante como el de la dimensión económica de las explotaciones.

2) El estudio de los mecanismos que han determinado estos cambios, entre los que cabe destacar el relevante papel del arrendamiento, el protagonismo de las fórmulas societarias y cooperativas, y el desarrollo de vías alternativas, como la aplicación de la externalización a las tareas agrarias.

3) El análisis de algunas hipótesis provisionales sobre las variables explicativas del ajuste, como la evolución tecnológica, los factores demográficos, la favorable coyuntura de la economía española en su conjunto y la incidencia de las políticas de precios y mercados de la política agrícola común.

Cierra este primer conjunto de trabajos una breve nota en la que el reconocido economista y estadístico **Julio Alcaide** muestra su preocupación por las disparidades existentes en el último cuarto de siglo entre las cifras que publica el Ministerio de Agricultura y las obtenidas mediante agregación de los datos facilitados por las comunidades autónomas. Según sus estimaciones, las primeras muestran una subvaloración media del 26 por 100 con respecto a las segundas, mientras que cuando se comparan de manera individualizada las regiones, la fluctuación varía entre un mínimo del 7 y un máximo del 64 por 100. Con el fin de paliar este problema, y que los datos de la producción agraria española sean homogéneos y contrastados, el autor propone la creación de un órgano coordinador de los trabajos estadísticos regionales, tal como ya se viene haciendo en algunos países de la Unión Europea.

### El marco de la política agraria: la PAC

La segunda área temática se dirige a estudiar, desde ópticas diversas, el futuro de la PAC, e incorpora dos trabajos. El primero, firmado por el catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid **José María Sumpsi**, a cuya tarea de coordinación ya se ha hecho referencia, analiza los probables escenarios a los que debe enfrentarse la nueva PAC teniendo en cuenta la ampliación de que será objeto la Unión Europea.

Partiendo de que, dentro de unos años, la PAC sufrirá cambios muy notables, tanto por la desproporción relativa de los recursos presupuestarios que gasta en relación con el tamaño de la agricultura en la economía de la UE como por los relevantes problemas de coherencia, eficacia y legitimidad que plantea, el trabajo se estructura en tres partes.

1) La primera aborda el estudio de la previsible evolución de la PAC. Considera que en el corto y medio plazo, hasta el año 2006, no es razona-

ble que se produzcan cambios significativos en las políticas actuales, especialmente en lo referente a los recortes a las ayudas directas propuestos por la Comisión. Sin embargo, a largo plazo se hace más difícil prever la tendencia y la intensidad de las reformas, por lo que el autor analiza una serie de factores: a) *de certidumbre*; por vez primera la PAC dispone de un marco presupuestario estable hasta 2013; b) *de cambio*, derivados tanto de las demandas de consumidores y ciudadanos de la Unión como de la negociación comercial multilateral en la OMC; c) *de resistencia al cambio*, por parte de las organizaciones profesionales agrarias, de los principales países beneficiarios de la política actual y de los nuevos miembros que apoyan el presente statu quo como más adecuado para ellos, y d) *de incertidumbre*, cuyos elementos principales son la Convención Europea, las adhesiones de Rumanía y Bulgaria y el imprevisible futuro de la negociación con Turquía. Estos últimos factores pueden introducir cambios muy relevantes de la PAC a partir de 2010.

2) Como la previsible evolución de la política agraria sigue sin dar respuesta a las demandas de cambio anteriormente señaladas, y además frena el desarrollo productivo y la modernización agraria y rural de los países del Este de Europa, se considera como probable a largo plazo una profunda revisión de la política agrícola común.

3) Finalmente, para el profesor **Sumpsi**, en el largo plazo, esta nueva PAC para 27 países debería perseguir como objetivos: competitividad agraria, calidad y seguridad de los alimentos y desarrollo rural sostenible, y sustentarse en la liberalización de los mercados agrarios (aunque con una cierta red de seguridad), en la reducción de ayudas directas, en la eliminación de derechos de producción y en un incremento sustancial de las ayudas al desarrollo rural.

Por su parte, el trabajo de **José Manuel Silva**, director general de Agricultura de la Comisión Europea, examina las recientes decisiones adoptadas en la UE, en un marco de preocupación de los europeos sobre la capacidad de la PAC para acometer los objetivos que la sociedad espera de ella, y más aún a la vista de los retos a los que debe enfrentarse.

El primero de ellos, la ampliación, aumentará la superficie agraria en casi un tercio y la mano de obra en más de la mitad, acentuará las disparidades ya existentes y exigirá un esfuerzo de integración de 75 millones de consumidores de bajo poder adquisitivo.

El segundo, las nuevas medidas de reforma, que pretenden un sector agrario más competitivo y orientado hacia el mercado, adaptado al medio ambiente y al bienestar de los animales, y que fortalezca el desarrollo rural. Estas medidas se han concretado en la reciente reforma de la PAC en:

- una ayuda única por explotación, independiente de la producción;
- vinculación de las ayudas al cumplimiento de las normas sobre medio ambiente, salubridad de los alimentos, sanidad animal y vegetal, y bienestar de los animales, además del mantenimiento en buenas condiciones de las tierras agrarias;
- refuerzo de la política de desarrollo rural;
- reducción de las ayudas directas a las explotaciones de mayor tamaño, y
- un mecanismo de disciplina financiera que impida el déficit del presupuesto agrario hasta 2013.

Finalmente, un planteamiento equilibrado en las negociaciones de la OMC que reconozca la necesidad de un tratamiento especial para los países en desarrollo, y más concretamente para aquellos que cuentan con economías más frágiles.

Para finalizar, el autor considera que la reforma de la PAC contribuye no sólo a satisfacer las necesidades internas y a fortalecer la posición de la UE en la Ronda de Doha sino además a impulsar la integración de los nuevos países en la política agrícola común.

### Problemas y perspectivas del sector agroalimentario

El conjunto de colaboraciones de mayor amplitud es el tercero, que incorpora siete trabajos sobre temas diversos de gran relevancia para el sector agroalimentario.

#### *Debate sobre el futuro de la PAC*

El primero es una lúcida reflexión de **Jaime Lamo de Espinosa**, uno de los economistas españoles de mayor prestigio, experiencia y conocimiento en temas agrarios, sobre tres temas actuales y fundamentales para el debate sobre el futuro de la política agrícola común.

1) El planteamiento histórico de la PAC, incluso el desarrollado en períodos recientes, tiene poco que ver con el que necesitan actualmente la agricultura y la sociedad rural europeas. La política agraria española y comunitaria de los años cincuenta, que nacía en la agricultura y caminaba hacia el consumidor, tenía como objetivo garantizar el suministro en una época de penuria económica y alimentaria; pretendía hacerlo, además, a precios razonables para los demandantes y que aseguraran una renta suficiente a los productores. En la actualidad, sin embargo, es el consumidor el que decide y pide, no ya a la agricultura, sino al sistema agroalimentario, productos de mayor calidad, mejor presentación y cuyo cultivo no agrede al medio ambiente.

2) Los efectos de la competencia actual sobre los precios de los productos alimentarios que, debido a la fuerte presión que ejercen sobre ellos las grandes cadenas de distribución, se está trasladando a los precios agrarios. La agricultura se encuentra, además, sometida a la preocupación medioambiental y a la potencia de los grandes proveedores de insumos. De esta forma, los precios agrarios se hallan comprimidos bilateralmente por la presión de proveedores y distribuidores.

3) La confianza de los consumidores en los productos alimentarios y su creciente exigencia de una seguridad basada en la garantía de calidad y sanidad de los alimentos, que se ha visto afectada en los últimos años por numerosas crisis.

La segunda colaboración examina la situación de la investigación y el desarrollo tecnológico en España, un tema de capital importancia en las sociedades avanzadas, y en el que nuestro país muestra un retraso que es motivo de justa preocupación.

*Investigación  
agroalimentaria*

En ella, el ingeniero y economista **Jorge Jordana** analiza, en primer lugar, los diferentes indicadores internacionales sobre los gastos aplicados a la innovación, concepto más amplio que el de I+D, para destacar el reducido porcentaje que España dedica a este tema, aunque, por otra parte, la evolución de los últimos años abre una cierta vía a la esperanza. Sin embargo, cuando se pasa de comportamientos globales a sectoriales, se observa que la inversión en I+D de los sectores agrario y pesquero es comparativamente inferior.

En segundo lugar, examina la historia reciente de la investigación agroalimentaria, distinguiendo tres etapas: la primera, de 1970 a 1982, se caracteriza por la racionalidad; la segunda, de 1982 a 2000, en la que coexiste el adormecimiento agrario con la reaparición de la tecnología de los alimentos, y la tercera, a partir de 2000, con la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, que considera beneficiosa para el sector.

Para finalizar, el trabajo ofrece una descripción de los centros técnicos sectoriales.

La tercera colaboración destaca el papel de la industria alimentaria como motor del desarrollo rural. Éste, a su vez, constituye uno de los objetivos fundamentales de la PAC; de hecho, las subvenciones a la agricultura se justifican en parte como instrumento que permite garantizar unos ingresos mínimos para la población agraria, asentándola en el mundo rural y logrando así que colabore en la defensa del medio ambiente.

*Industria agroalimentaria  
y desarrollo rural*

El trabajo del profesor de la Universidad Complutense **Benjamín García Sanz** señala, en primer lugar, las razones que justifican la relevancia de la industria agroalimentaria en el desarrollo rural:

- 1) Su importancia cuantitativa.
- 2) La elevada disparidad entre los precios de los productos en origen y los que abona el consumidor.
- 3) La demanda creciente de productos de calidad.
- 4) Los efectos de esta industria en el mantenimiento y la recuperación del mundo rural, especialmente en un momento de incertidumbre acerca del futuro de las subvenciones.

En segundo término, examina la importancia cuantitativa de la industria agroalimentaria en el mundo rural, analizando su distribución por subsectores productivos y por comunidades autónomas, el peso, las características y la distribución del empleo, y los rasgos básicos de las empresas que componen el sector. El trabajo finaliza con un resumen y unas conclusiones que destacan el papel de la agroindustria rural como generadora de recursos económicos y variable estratégica en la conservación y desarrollo del tejido social en el mundo rural.

#### *La distribución de productos alimenticios*

La disparidad de precios en origen y destino de los productos agroalimentarios, aspecto sumamente destacado por gran parte de los autores y motivo de gran preocupación en ellos, es objeto de una serena reflexión en la cuarta colaboración referida a los problemas y perspectivas del sector agroalimentario de este número de PAPELES, especialmente a la vista de la reciente y notable transformación de los sistemas generales de distribución comercial en España, que se ha visto incluso intensificada en el caso de los productos alimenticios.

**Ignacio Cruz Roche, Alfonso Rebollo y María Jesús Yagüe**, profesores de la Universidad Autónoma de Madrid, examinan los rasgos que caracterizan la evolución seguida por la reestructuración de los canales de distribución de productos alimenticios, a saber:

- 1) Incremento de la concentración e internacionalización empresarial, tanto por el aumento de la dimensión como por la integración de las funciones mayoristas en las empresas minoristas.
- 2) Crecimiento de la competencia horizontal, basada fundamentalmente en la diferenciación de los servicios.
- 3) Aumento de la competencia vertical en los mercados intermedios por el elevado poder de mercado de los distribuidores frente a los fabricantes y proveedores.

Tras realizar una aproximación teórica a la concentración en los canales de distribución, los autores propugnan la necesidad de abrir nuevas

vías que permitan estudiar los efectos de esos procesos de concentración sobre el nivel de precios y, en concreto, los estudian desde una doble óptica: la espacial o territorial y la vertical o de los minoristas frente a los proveedores. Una consecuencia derivada de esta última es que la integración de los mercados europeos y la pérdida de poder de los fabricantes induce, a su vez, a la concentración de los fabricantes, tal como el artículo analiza.

Otro tema de gran relevancia e interés es el relativo a la interlocución social en la agricultura española, que trata el sociólogo **Eduardo Moyano Estrada**, investigador del Instituto de Estudios Sociales de Andalucía, quien, tras definir los términos interlocución y concertación social, pasa a examinar las características básicas del escenario español de la concertación de la política agraria, para, finalmente, analizar los rasgos distintivos de las organizaciones sindicales agrarias que operan en España.

*La interlocución social en el sector agrícola*

El artículo permite afirmar que la agricultura española muestra una realidad sólidamente estructurada en tres instituciones sindicales (ASAJA, COAG y UPA) y una federación unitaria de cooperativas (CCAIE) que gozan de una cierta autonomía política, lo que les confiere estabilidad e independencia ideológica. Su reconocido papel como interlocutor social se sustenta en el elevado apoyo de sus bases a la seriedad, esfuerzo y pragmatismo de sus dirigentes, quienes, sin dejar de plantear con firmeza sus reivindicaciones, han sabido integrar una estrategia reformista y una adecuada colaboración con las autoridades agrarias españolas.

Por otra parte, los importantes cambios legislativos operados en los últimos años en el ámbito de las aguas y de los regadíos —planes hidrológicos de cuenca, reforma de la Ley de Aguas, Plan Hidrológico Nacional (PHN), Plan Nacional de Regadíos (PNR) y Directiva Marco sobre Política de Aguas (DMA)— incorporan exigencias crecientes en materia económica, medioambiental y técnica, que marcarán el futuro del regadío español, abonando, en opinión de muchos autores, la hipótesis de notables dificultades económicas para una parte importante de aquél.

*La agricultura de regadío*

Sin embargo, el análisis de las características de la agricultura de regadío en España, de las exigencias derivadas de la nueva legislación, y de los procesos de cambio endógenos y exógenos que afectan a la evolución de la agricultura de regadío, objeto de la colaboración, de **Alberto Garrido Colmenero**, de la Universidad Politécnica de Madrid, y de **Jaime Martínez Valderrama**, del CSIC, permite identificar una serie de factores que hacen vislumbrar un panorama más optimista.

Por el lado de los procesos exógenos, el de mayor calado es la DMA, y más concretamente sus aspectos relacionados con la política de tarifas de los servicios relacionados con el agua, con los objetivos de calidad de las

aguas y con los programas de medidas. Los otros procesos exógenos identificados son el aumento de la demanda de agua no agraria y la tecnología. Por lo que respecta a los procesos endógenos, los autores señalan la Ley de Aguas, la PAC y el Plan Nacional de Regadíos. La interacción de todos ellos lleva a una tarifación más intensa del uso del agua y a mayores controles ambientales, pero también a beneficios derivados de las mejoras técnicas, estructurales y económicas que dichos procesos propiciarán, con la consiguiente ganancia en rentabilidad y en competitividad.

En opinión de los autores, las razones que permiten presagiar un futuro optimista para el regadío son, en síntesis y entre otras, su mayor rentabilidad y la estabilidad de los ingresos frente al secano; el tratamiento favorable que las administraciones dispensan al regadío, que se materializa tanto en el apoyo de la PAC a determinados cultivos como en la financiación que el Estado ha otorgado al PNR; la mayor productividad de la tierra, del agua y del trabajo que se deriva de la mejora de la competitividad de las producciones agrarias, impulsada por la aplicación de los criterios de eficiencia eco-social y eficacia en la gestión, y las posibilidades de implantación de nuevas tecnologías a costes reducidos.

*La EEB en España* Aunque los ecos de la enfermedad de las vacas locas se han disipado, son numerosos los sectores que se han visto afectados, y sus efectos perduran no sólo porque aún existe riesgo de que sigan apareciendo nuevos casos, sino también porque algunos de los costes asociados a dicha enfermedad se han consolidado en el sector vacuno, que habrá de seguir soportándolos en el futuro.

En su colaboración, las profesoras de la Universidad de Valladolid **María Josefa García Grande** y **Josefa Vega Crespo**, tras repasar las características del sector bovino español y estudiar el alcance de la encefalopatía esponjiforme bovina (EEB) en España y en la UE, realizan una valoración de sus costes, con el fin de determinar sus efectos sobre el sector agroalimentario español.

Los costes soportados por el sector público se han cifrado en 917,28 millones de euros hasta finales de 2001, y se han derivado de los tres tipos de medidas adoptadas para luchar contra la enfermedad: las destinadas a proteger la salud humana y erradicar la enfermedad; las de intervención del mercado, cuyo objetivo ha sido amortiguar el impacto económico de la EEB sobre ganaderos y otras actividades relacionadas, y las medidas adicionales, que incluyen líneas de crédito para la modernización de las explotaciones, ayudas a la producción de carne y campañas de información, y que han absorbido casi el 50 por 100 de los recursos aportados por el sector público.

Las pérdidas sufridas por el sector privado ascendieron, según estimaciones de las autoras, a casi 500 millones de euros, debidos fundamentalmente a la caída de los precios en origen de la carne, a la subida de los precios de los piensos y a la retirada y la eliminación de los materiales específicos de riesgo. Los costes asociados a la retirada de cadáveres, al seguro de EEB y al certificado veterinario se han consolidado como efectos duraderos de la crisis. Las industrias relacionadas, como la cárnica y la de piensos, también se han visto perjudicadas, si bien las pérdidas que afirman haber experimentado no han podido ser confirmadas por el estudio. Otros afectados por la crisis han sido la industria farmacéutica, con dificultades para encontrar materias primas, el sector exterior, con una caída de las exportaciones, y los consumidores, que han tenido que renunciar al consumo de carne de vacuno y pagar precios más altos. Los únicos sectores beneficiados, si bien de manera coyuntural, han sido el porcino y las aves, que vieron aumentar considerablemente sus precios.

La cuarta parte de este número de PAPELES analiza el sector pesquero desde una doble óptica: las perspectivas de la pesca en el mundo y en España y los efectos sobre la flota española de la reforma de la política pesquera planteada por la Unión Europea.

## El sector pesquero

No cabe duda de que la transformación sufrida por la actividad pesquera en los últimos tiempos, tanto por la intensificación de la presión sobre los recursos como por los cambios institucionales y regulatorios, ha tenido efectos muy diferentes sobre los países y los agentes económicos implicados en la actividad productiva.

Con esta orientación, el artículo de los profesores de la Universidad de Vigo, expertos en temas pesqueros, **Manuel Varela** y **María Dolores Garza** comienza examinando el estado de los recursos marinos y los cambios institucionales que se han producido en el ámbito mundial del sector y, más concretamente, los referentes a la reforma de la política pesquera europea, para, a continuación, estudiar la evolución de las producciones nacionales y el comercio internacional de productos pesqueros, con una especial atención a la UE y a España, y finalizar reflexionando acerca de las perspectivas del sector y señalando las tendencias básicas que se intuyen en el horizonte.

En un contexto de gran incertidumbre, los autores se arriesgan a señalar que se vislumbra un futuro desarrollo del sector pesquero de los países ribereños condicionado al acceso a los mercados de los países desarrollados. Otros aspectos relevantes que se consideran en el artículo son:

1) La influencia de la tecnología y del papel de la investigación, el desarrollo y la innovación en el mundo pesquero.

2) Los aspectos empresariales y sociales que afectan al sector, a la población y a las zonas costeras dependientes de la pesca.

3) A corto plazo, la necesidad de una mayor prevención que posibilite un adecuado aprovechamiento del medio.

Por otra parte, y después de veinte años de funcionamiento de la política común de pesca, la Comisión Europea planteó la necesidad de proceder a una amplia reforma en los últimos días de 2002. Los elementos que aconsejaban acometer esta transformación eran los siguientes: alarmante situación de agotamiento de muchas especies de peces; desequilibrio entre la capacidad tecnológica disponible y la disponibilidad de pesca y, como consecuencia, fragilidad económica del sector; y un entorno internacional caracterizado por una mayor demanda de productos pesqueros, un endurecimiento de las condiciones de acceso a algunos caladeros tradicionales y una elevada laxitud en la regulación de la actividad pesquera. Todo ello configura un panorama de reforma basado en tres tipos de medidas, dirigidas a la conservación y explotación sostenible de los recursos pesqueros, el desguace de buques y las ayudas estructurales al sector.

El artículo del catedrático de la Universidad de La Coruña y director del Instituto Universitario de Estudios Marítimos **Fernando González Laxe** analiza, desde un profundo y largo conocimiento del sector, la reforma de la política común de pesca y sus efectos sobre la flota española. Partiendo de la situación existente, describe pormenorizadamente los ejes que sigue la reforma y las medidas concretas adoptadas que configuran un nuevo marco de actuación. Sin embargo, la existencia de otros temas relevantes, como la gestión económica de la pesca en la UE, la disconformidad del sector pesquero español con las decisiones adoptadas, el funcionamiento de la industria pesquera europea en la pasada década y los previsibles impactos de la reforma sobre la pesca española, impiden considerar las medidas adoptadas como de largo alcance o que respondan plenamente a los desafíos de los segmentos que conforman el sector pesquero.

### La opinión del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Una colaboración especial del ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación cierra este número de PAPELES. Tras la discusión del Plan Fischler, con posiciones de los países miembros de la UE muy diversas que tratan de defender sus intereses nacionales, parece oportuno ofrecer a la más alta autoridad española en materia agroalimentaria, la posibilidad de realizar una primera evaluación de la situación del sector agrario en España, una vez aprobada la reforma de la política agrícola común.

En su colaboración, que PAPELES agradece muy especialmente, **Miguel Arias Cañete** considera que la agricultura de la UE se enfrentaba, por

una parte, a demandas internas de los consumidores en materias tan diversas como la seguridad de los alimentos, el bienestar de los animales, el respeto medioambiental y la administración eficiente de los recursos públicos asignados, y por otra, a un contexto multilateral en el que tenía que lograr un equilibrio entre el acceso a los mercados internacionales, la protección de la producción interior y los compromisos asumidos con los países en vías de desarrollo.

En un entorno tan multipolar, y con una ambiciosa ampliación en ciernes, la Comisión se planteó una reforma de la PAC que perseguía aumentar la competitividad y favorecer una agricultura sostenible y orientada al mercado, y que, al tiempo, potencie el desarrollo rural; todo ello en un marco de asignación eficiente de los recursos públicos.

La posición del Gobierno español, defendida por el ministro en su colaboración, arrancaba con una postura favorable a la reforma, por considerarla necesaria, pero crítica con su planteamiento; en concreto, con las propuestas presentadas relativas al desacoplamiento total (desconexión absoluta entre las ayudas y la producción), al esquema de modulación que incorporaba, así como al destino de las cantidades liberadas. Tampoco estaba conforme con la solución dada a los temas sectoriales.

El ministro **Arias Cañete** finaliza su colaboración señalando que la estrategia seguida en las largas negociaciones mantenidas hasta llegar al acuerdo final del pasado día 26 de junio ha resultado positiva para el sector agrario español, ya que con él se preservan los principios esenciales de la PAC, aumentan los fondos recibidos, se evita la reducción de los precios de los cereales, se mantienen las cuotas lácteas, se reconoce la especificidad de las Islas Canarias y mejora el acceso de los jóvenes a la actividad agraria.

Con esta última versión, **PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA** pretende ofrecer a sus lectores una panorámica actualizada de la situación del sector, que incluye las recientes líneas de reforma de la PAC, facilitadas por un selecto grupo de especialistas. Sus opiniones, en algunos puntos divergentes, permiten enriquecer el conocimiento de un sector que, aunque desde el punto de vista económico presenta una secular tendencia al decrecimiento en la participación en el PIB —fenómeno intuido de manera genial hace ya más de 300 años por Sir William Petty cuando, en su famosa Ley, postuló la constante caída relativa de trabajadores en el sector primario— continúa siendo de importancia estratégica, tanto por el valor absoluto de su producción como por las implicaciones que tiene sobre la salud humana, la cohesión social de muchas áreas rurales y otros variados aspectos, que este número ha tratado con suficiente amplitud y exigente actualidad.