

Resumen

Este artículo aporta una reflexión sobre las implicaciones que los nuevos cambios de la PAC están teniendo sobre la agricultura española. Se aborda primeramente un examen de los desafíos del sistema agroalimentario español, relativos a las poblaciones agraria y rural, los problemas de rentabilidad de los sistemas productivos, y las exigencias en la cadena de valor. En este sentido, la crítica a la nueva PAC resultante de la reforma de 2003 no debería conducir a un retorno a los viejos modelos proteccionistas del pasado, sino a nuevos enfoques orientados a fortalecer el triángulo equidad-competitividad-sostenibilidad.

Palabras clave: PAC, agricultura, sistemas productivos, España.

Abstract

This article offers an overview of the implications that the new changes in the CAP are having on Spanish agriculture. First of all, we carry out an examination of the challenges to the Spanish agrofood system, in relation to the farming and rural populations, the problems of economic effectiveness of the productive systems, and value chain requirements. In this respect, criticism of the new CAP resulting from the 2003 reform should not lead to a return to the old protectionist models of the past, but to fresh approaches aimed at strengthening the equity-competitiveness-sustainability triangle.

Key words: CAP, agriculture, productive systems, Spain.

JEL classification: Q18.

LOS RETOS DE LA POLÍTICA AGRARIA EN ESPAÑA

José María GARCÍA ALVAREZ-COQUE

Universidad Politécnica de Valencia

Ignacio ATANCE MUÑIZ

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

I. INTRODUCCIÓN

EL presente artículo aporta una reflexión sobre el papel de las políticas agrarias en el futuro de la agricultura española. El momento actual de la agricultura española es novedoso. Además de los objetivos tradicionales de las políticas agrarias, aparecen nuevos objetivos en juego, como son la vitalidad económica de las zonas rurales, la contribución de la agricultura a la biodiversidad, la mitigación del cambio climático y la inserción de los productores en la cadena de valor agroalimentaria. La política agrícola común (PAC) de los ochenta y noventa sólo permitió suavizar el coste social del proceso de reconversión del sector. Pero ha carecido de instrumentos para atender las externalidades positivas de la agricultura.

En las próximas páginas se plantea una visión reformista de la PAC, y sobre todo se apunta la necesidad de adoptar un papel más activo por las administraciones nacionales en el diseño y aplicación de las políticas agrarias. Para ello se repasan, en los tres próximos apartados, las tendencias recientes y la situación actual del sector agrario en España, con referencias a sus transformaciones demográficas, a sus problemas de rentabilidad y a los cambios en la cadena de valor. En los dos apartados siguientes se evalúan las reformas recientes de la PAC, siempre con referencia a la situación

previa, y se analizan los factores de inercia en la continuación del proceso de reformas a escala europea. Finalmente, se defiende la necesidad de redefinir las políticas agrarias sobre la base de un liderazgo que podría asumir España en la Unión Europea, en la dotación de medios suficientes y en una apuesta decidida por el mundo rural.

II. POBLACIÓN AGRARIA, POBLACIÓN RURAL

Cuando España ingresó en la Comunidad Económica Europea en 1986 se veía aún lejos el tiempo en que los niveles de población activa agraria en nuestro país alcanzarían los de un país desarrollado típico. Pero el ajuste estructural llegó, y la población activa en el sector agrario se redujo en casi un millón entre 1986 y 2006. Partiendo de los dos millones de personas ocupadas en la agricultura en 1986, la pérdida de la mitad de este empleo sugiere un proceso de reconversión sin precedentes en el área OCDE. En 2006, la población ocupada en el sector agrario ya era inferior al 5 por 100 de la población ocupada total cuando dicho porcentaje representaba el 14 por 100 en 1986 y el 10 por 100 en 1990, rondando el 4,6 por 100 en el primer trimestre de 2007.

Con ser dramáticos estos cambios en el número de ocupados en la agricultura, debemos incor-

porar algunos matices. Una primera evidencia es la evolución del empleo total equivalente en el sector medido en unidades de trabajo anual, lo que implica contabilizar tanto el empleo a tiempo completo como el empleo a tiempo parcial. Esta magnitud se ha mantenido relativamente estable en torno a un millón entre 1995 y 2003. La aparente contradicción con la evolución decreciente de la población activa se puede explicar por el predominio de la agricultura a tiempo parcial en muchas zonas rurales y por la rentabilidad todavía manifiesta en algunas producciones intensivas del Mediterráneo español. El trabajo familiar ha ido perdiendo importancia, pero se ha dado una sustitución por trabajo asalariado, tanto fijo como eventual, en buena parte posibilitado por la inmigración.

Una segunda evidencia se refiere al carácter selectivo del declive demográfico en las áreas rurales. Se observa incluso una reactivación o «renacimiento rural» en algunas zonas rurales periurbanas y centros comarcales de las Españas del interior y del Sur. Así, la población en municipios de menos de 2.000 habitantes ascendía en 2003 a 7,8 millones de personas, lo que representaba un 18 por 100 de la población española, porcentaje similar al de 1991 (después haber tocado fondo, con un 16 por 100, en 2001).

Así pues, el ajuste en el sector agrario ha sido rápido, y nada sugiere que vaya a detenerse en los próximos años. Sin embargo, no debe incurrirse en simplificaciones, porque ni la evolución de todas las orientaciones productivas es homogénea, ni la de todas las áreas geográficas, ni podemos afirmar por ello que el mundo rural está inmerso en una crisis irreversible, entre otras cosas porque

no en todos los casos la pérdida de empleo agrario significa el deterioro de la vitalidad de un área rural. Se dibuja así un escenario de transformación radical de la organización social del campo en España. Quizá sea aventurado anticipar la proximidad de un «mundo rural sin agricultores». Pero un análisis más pormenorizado de las características sociales del mundo rural nos conduciría a identificar una gran variedad de situaciones socio-profesionales en el campo. La comunidad rural es más compleja que la agrícola y, desde luego, el modelo de explotación familiar es sólo una parte de este sistema. Si bien en muchas zonas rurales el sector agrario sigue desempeñando un papel esencial, en unos casos de tipo cuantitativo (número de empleos) y otros de tipo cualitativo (determinación de los rasgos identificativos de un territorio), no puede negarse que existe un desarrollo rural más allá de un desarrollo agrario. Y existe una diversidad de situaciones que requiere una política rural y agraria cada vez más selectiva y orientada al territorio.

III. PROBLEMAS DE RENTABILIDAD

Que el declive rural se haya atenuado en los últimos años, o que subsistan áreas dinámicas en el campo español no debe ocultarnos la existencia de un problema de pérdida de rentabilidad en algunas actividades del sector agrario. Más allá de la vigencia de los problemas de excedentes estructurales y caídas persistentes de los precios relativos de los productos agrícolas, las circunstancias específicas de la agricultura española ayudan a explicar el declive de la población activa agrícola y la falta de relevo generacional en la agricultura familiar.

España es un país de muchas agriculturas (véase Atance, 2006). La extensión geográfica española, su orografía y la presencia de climas marcadamente distintos hacen que las diferencias productivas entre regiones sean notables. El sector agrario español se caracteriza por un mayor peso del subsector agrícola, con una presencia apreciable de frutas, hortalizas y olivar (la suma de estos subsectores aporta el 42 por 100 de la producción final agraria española, frente al 27 por 100 en la UE15). Por su parte, la ganadería española se caracteriza por un peso mucho menor del sector lácteo (aporta el 6 por 100 de la producción final agraria, frente al 14 por 100 en la UE15). Por el contrario, en la ganadería española tienen mucho más peso los sectores del ovino-caprino y del porcino, y el resto de la ganadería intensiva.

España, por sus orientaciones productivas, es diferente de la mayor parte del continente. Pero existen además otras características básicas que diferencian al sector agrario español del resto de la UE y que provocan una respuesta específica a las reformas de la PAC. Repasemos en primer lugar las que corresponden a las producciones agrícolas y a continuación las de las actividades ganaderas. Los tres factores que en mayor medida caracterizan las producciones vegetales en España son la baja productividad de los cultivos herbáceos en comparación con el resto de la UE, la dependencia del regadío para alcanzar productividades mayores y la elevada especialización en los cultivos mediterráneos (frutas y hortalizas, olivar y viñedo). Además, en numerosas zonas de secano, para alcanzar rendimientos medios de 2 t/ha, o incluso inferiores, es necesario recurrir a la técnica del barbecho, dejando cada hectárea sin cultivar

cada cierto número de años. Así, durante el período 2000-2003, en secano, la superficie media anual de barbecho fue de más de tres millones de ha., representando un 30 por 100 de la superficie asignada a cultivos herbáceos. Esta menor productividad revela serios problemas de competitividad y hace que cualquier reforma que disminuya las ayudas vinculadas a la producción obligue en España a valorar el riesgo de posible abandono de la actividad agraria en aquellas zonas más marginales.

Una respuesta tradicional de la política de estructuras española ante estos bajos rendimientos ha sido la transformación en regadío. El regadío, por una parte, permite la introducción en las alternativas de cultivo de otras producciones (frutas y hortalizas principalmente), pero también permite aumentar las producciones de los cultivos herbáceos (mayores producciones en cereales y oleaginosas, introducción de maíz, etc.) y estabilizar sus rendimientos anuales. Por último, la agricultura española, apoyada en parte en esa presencia de regadío, se ha especializado en las producciones mediterráneas: hortofruticultura (400.000 ha. de hortalizas en 2003, un 93 por 100 de ellas en regadío, y 600.000 ha. de frutales (1), un 90 por 100 en regadío), olivar (2.440.000 ha., un 16 por 100 de ellas en regadío) y viñedo (1.170.000 ha., un 14 por 100 en regadío). El regadío ha supuesto una salida al problema de rentas de la agricultura española allí donde ha sido factible. Sin embargo, las posibilidades de desarrollo basadas en la puesta en riego de superficies agrícolas resultan en la actualidad muy limitadas, habida cuenta de la necesidad de considerar los costes plenos (incluidos los ambientales) de las infraestructuras requeridas, así como por la

disminución de las posibilidades comerciales de muchos cultivos en un ámbito de creciente competencia internacional. Existe una enorme confusión sobre el papel que deben desempeñar en el futuro los sistemas agrarios españoles demandantes de agua en un contexto de reforma continuada de la PAC y de las reglas de juego del comercio agrícola internacional. No le faltaba razón a Carlos Tió cuando afirmaba hace algunos años que «la política de regadíos no puede hacerse en ausencia de un plan agrario nacional de medio y largo plazo» (Tió, 2000).

Las reasignaciones de la superficie entre cultivos de regadío pueden verificarse de manera difícil de anticipar como consecuencia de los nuevos escenarios de política agraria. Así, por ejemplo, es preciso indicar que las producciones mediterráneas podrían verse afectadas por un escenario de liberalización de los mercados de los productos continentales (o de un desacoplamiento sin restricciones de cultivo de las ayudas directas), pues sus mayores productividades los convierten en actividades muy atractivas para aquellos productores de cultivos herbáceos que han pasado a recibir ayudas desconectadas, lo que se podría traducir en desequilibrios entre oferta y demanda en estos sectores.

Por su parte, las producciones ganaderas españolas presentan un marcado carácter dual. La mayor parte del vacuno cárnico de cría, del ovino y del caprino se desarrollan en regímenes muy extensivos, sobre pastos poco productivos que comportan el mantenimiento de cargas ganaderas muy inferiores a las medias europeas. Este tipo de actividades mantienen agrosistemas de elevada calidad ambiental y paisajística que proporcionan importan-

tes externalidades sociales y ambientales. Sin embargo, su rentabilidad económica es muy baja, resultando una actividad cuyo mantenimiento es muy dependiente de la existencia de ayudas directas. Por el contrario, los subsectores del vacuno de cebo, porcino, avicultura, e incluso el sector lácteo, que aportan una proporción mayoritaria del valor de la producción final ganadera, se desarrollan en régimen intensivo, constituyendo un potente sistema agroganadero cuya rentabilidad económica no depende tanto de la existencia de ayudas como del suministro de materias primas (piensos y otros productos de alimentación animal) a precios razonables. En este sentido, la reciente elevación del precio de los cereales y otros productos de alimentación del ganado, en buena parte debido al incremento de las superficies destinadas a productos agroenergéticos, representa un obstáculo de no fácil superación para estos subsectores.

En resumen, la agricultura española está afectada en su mayoría por un problema de falta de rentabilidad, aunque afecte de manera desigual a sus distintas *agriculturas*. La localización de los cultivos se ve todavía condicionada por las circunstancias físicas y agroclimáticas: períodos libres de heladas, luminosidad e insolación, aptitud de los suelos, proximidad a las vías de comunicación. Estas condiciones de los factores se han visto claramente distorsionadas por las ayudas de la PAC, que han supuesto una influencia adicional sobre las ventajas comparativas. En el futuro, la política que se diseñe deberá tener en cuenta estas diferencias de rentabilidad, así como los potenciales problemas ambientales relacionados con el abandono de territorio que podría resultar de una liberalización acelerada de los mercados agrarios.

IV. CAMBIOS EN LA CADENA DE VALOR

Además de los problemas de baja productividad de un sector de la agricultura española, existe un problema de descenso de los precios percibidos por el agricultor que agrava la presión, especialmente sobre las pequeñas explotaciones o las menos competitivas. Al menos tres factores explican esta pérdida de los precios percibidos. En primer lugar, en el pasado, una parte de los precios percibidos estaba soportada por instrumentos de regulación (precios de intervención, protección en frontera, etc.) que hoy no existen, o existen a niveles mucho más bajos. En segundo lugar, la proporción que las materias primas representan en el precio final pagado por los consumidores desciende indefectiblemente según el consumidor demanda productos con más servicios y atributos (a menudo intangibles) incorporados al producto. Y, en tercer lugar, empeora el poder de negociación del productor agrícola en las cadenas de comercialización actuales.

Examinaremos con mayor detalle en este apartado los dos últimos factores, por estar ambos muy relacionados con una inserción insuficiente de los agricultores en las cadenas de valor. Éstas han cambiado de manera dramática en las últimas décadas. Urbanización en los modos de vida, modificaciones en los ritmos de trabajo, incorporación de las mujeres a la vida laboral, nuevos modelos alimentarios, población inmigrante, etc. Se trata de cambios sociológicos que, asociados a la transformación de los sistemas de distribución y comercialización, comportan una verdadera revolución en las formas de relación entre los agentes de la cadena agroalimentaria, con un fuerte

predominio de los supermercados y una pérdida de importancia de los mercados tradicionales (MAPA, 2007a).

Se han podido acumular evidencias que reflejan una intensa transformación de las estrategias empresariales en la distribución agroalimentaria en las últimas décadas. El sector distribuidor ha alcanzado una posición de fuerza con respecto a otros sujetos del sistema, y ha asumido el papel de garantizar la cualidad de los productos para el consumidor y sus necesidades de aprovisionamiento (TNS, 2005). El problema principal para los productores es que deben de reorganizar sus modalidades de comercialización para poder responder a las demandas de la gran distribución, que son profundamente diferentes de las del mercado tradicional, representado por los mercados mayoristas. Además, los productores se ven rezagados por las innovaciones en la cadena, que tienen mucho que ver con la gestión de la información y la trazabilidad, la logística, la innovación de producto y la política de calidad. A una población activa relativamente envejecida, el dinamismo de la cadena de valor le está dejando simplemente fuera de lugar en la apropiación del valor generado. El asociacionismo productivo ha sido una respuesta natural (Ruben, 2007) a este proceso, pero su desarrollo en España es insuficiente, bien por las dificultades de adopción de métodos de dirección gerencial, bien por la desconfianza que muchos productores siguen teniendo en el cooperativismo cuando éste supone inversión y riesgo. Así, el nivel de facturación promedio de las cooperativas agrarias españolas está muy por debajo del observado en la mayoría de los países de la UE15 (3,4 millones de euros en España frente a 5,3 en

Italia, 19,1 en Francia, 1.026 en Holanda y 1.346 en Dinamarca).

Uno de los principales cambios en la cadena es la búsqueda de sistemas de aprovisionamiento a bajo coste basados en la acumulación de grandes volúmenes de venta. Aunque, en teoría, este comportamiento permitiría mantener los márgenes comerciales bajo ciertos límites, es un hecho que los mayores volúmenes de ventas permiten aumentar la capacidad de negociación de los distribuidores frente a sus proveedores. La mejora de la capacidad de negociación se ve reforzada por la tendencia generalizada a la centralización de las compras, que constituye un elemento esencial de las nuevas relaciones verticales entre productores y comercio minorista. La negociación proveedor-minorista, apoyada en el poder de compra de las centrales, constituye un eje esencial de la distribución moderna. Este hecho debería atraer la atención por la investigación relacionada con imperfecciones en los mercados y prácticas anticompetitivas, e incluso con el marco normativo vigente, casi exclusivamente orientado en la actualidad a las prácticas que se producen al final de la cadena comercial, por afectar de un modo directo al precio pagado por el consumidor.

En España, como en otros países industrializados, la evolución de los precios al productor de los alimentos no sigue la de los precios al consumidor, en una cadena en la que intervienen varios agentes y en la que el poder de negociación de la distribución es considerablemente superior al de los productores. Esta evolución asimétrica de los precios ha sido reflejada por los datos del observatorio de precios del MAPA y por diferentes investigaciones (ver por ejemplo, Ben Kaabia y Gil, 2006 y

2007). Los datos registrados sugieren que la formación de los márgenes comerciales (con un crecimiento del 18 por 100 entre 2001 y 2004) explica buena parte del crecimiento de los precios finales de los productos de alimentación, especialmente en el mercado en fresco, con el consiguiente perjuicio para el sector productor. La mayor variabilidad de precios corresponde a las cotizaciones en origen, lo que pone en evidencia las distintas situaciones de competitividad en la fijación de precios. La distribución del valor a lo largo de la cadena y el estímulo a una mayor captación de valor añadido por los productores deben resultar un tema prioritario de la política agraria en los próximos años, como lo demuestra el nuevo voto de confianza dado a las organizaciones de productores en la recientemente aprobada reforma de la Organización Común en el Mercado de frutas y hortalizas.

V. LA VIEJA PAC Y LA NUEVA PAC

¿Podía la PAC tradicional dar soluciones a los problemas generados en la distribución de valor a lo largo de la cadena? ¿Y a la necesidad de incrementar la competitividad frente a mercados internacionales cada vez más abiertos? ¿Y a las nuevas demandas de los ciudadanos, muchas de ellas relacionadas con externalidades ambientales y sociales de la agricultura?

Las fórmulas proteccionistas del pasado no estaban diseñadas para abordar estos problemas en un mercado común europeo. La PAC de los ochenta basaba su modelo de apoyo en las intervenciones de los precios de mercado. Las reformas iniciadas en 1992 cambiaron este modelo tradicio-

nal de apoyo por otro basado en las ayudas directas a los productores. El apoyo se hizo más transparente y el apoyo que la PAC presta a los productores comenzó a ser visible a la sociedad europea, a la vez que las transferencias a los agricultores pasaban a depender menos de los consumidores y más de los contribuyentes. Este cambio, aun siendo necesario y positivo, no gustó a muchos. La política de los ochenta permitía a muchas explotaciones vivir una ficción de competitividad, puesto que el componente de subvenciones no era explícito ante la sociedad, al tiempo que el ciudadano europeo no era plenamente consciente del coste de la PAC. El cambio de modelo de apoyo conllevó un afloramiento de esos subsidios implícitos y, por tanto, una mayor vulnerabilidad política de las subvenciones públicas. La Reforma de la PAC de 2003, y las subsecuentes reformas de los sectores del aceite de oliva, el algodón, el tabaco (2004), el azúcar (2005) y las frutas y hortalizas (2007) han supuesto el comienzo de una tercera etapa en la forma de apoyo a la agricultura, basado en los pagos desacoplados de la producción.

En realidad, el sentido de las dos grandes reformas, de 1992 y de 2003, ha estado guiado por la necesidad de alcanzar acuerdos en las negociaciones comerciales internacionales. Así, el descenso del apoyo a los precios y sus sustitución por pagos directos a cultivos (reforma de 1992) permitió cerrar la Ronda Uruguay, mientras que la desconexión de los pagos (reforma de 2003) tenía por objeto proporcionar a la UE una posición negociadora más cómoda en la actual Ronda para el Desarrollo de Doha, cuyo resultado es incierto, dada la situación actual de estancamiento de las negociaciones a la altura de verano de

2007. Adicionalmente, la desconexión constituye una salida para suavizar el coste social de la liberalización del comercio (o para facilitar las reformas). Con un sistema de ayudas desconectadas, agricultores y ganaderos reciben ayudas independientemente del nivel de producciones presentes o futuras, de su rendimiento o de los precios mundiales.

Las ayudas desconectadas se otorgan en forma de «pagos únicos por explotación», cuya aplicación en España se inició en 2006. Estos pagos desconectados sustituyen a los pagos directos que anteriormente se otorgaban por hectárea o por cabeza, constituyendo ahora un cheque independiente de las decisiones de producción. Las reformas recientes han acabado de cerrar un ciclo de la PAC para iniciar otro. La agricultura española, como otras agriculturas europeas, guiará su futuro sobre la base de precios del mercado, sólo protegidos por una protección en frontera en vías de extinción. Ello no significa una inmediata eliminación del apoyo, puesto que éste está garantizado hasta 2013 y, según las propias palabras de la Comisaria Europea de Agricultura, Mariann Fischer, seguirán desempeñando un papel importante en la política agraria después de esta fecha. Y no creemos que el nuevo modelo de la PAC fuera peor que el anterior, pese a las críticas que ha recibido.

1) Se argumenta que la PAC actual desmotiva a los productores y apuntala un modelo de agricultura «asistida». Sin embargo, no entendemos que la motivación de las explotaciones agrarias como empresas deba basarse en intervenciones de precios (PAC antigua) ni en ayudas que incentiven cultivos específicos (reforma de 1992), sino que más bien debería apoyarse en la creación de

oportunidades fundadas en la generación de valor.

2) La PAC ha sido tradicionalmente injusta en sus mecanismos de reparto, tanto entre sectores como entre productores, como revela la desigual distribución de las ayudas directas entre estratos de agricultores. Pero la PAC actual no es más justa que la anterior. La nueva PAC apenas incide en la redistribución entre estratos de agricultores, pero sí puede hacerlo entre sectores en el caso de conceder la ayuda bajo el sistema regional o territorializado (ver Masot, 2007).

3) El cambio de modelo de apoyo a la agricultura ha variado las formas, pero no los niveles, de ayuda a la agricultura europea. El cambio de instrumentos de política agraria tiende a descargar su financiación en los contribuyentes mediante métodos que son más transparentes que los mecanismos de política basados en las intervenciones de precios. De hecho, la composición del apoyo total por fuentes de financiación ha variado sustancialmente entre 1986-88 y 2005 (cuadro n.º 1).

Las políticas financiadas por los contribuyentes (netas de ingresos fiscales) representaron en el área OCDE el 57,7 por 100 del apoyo total en 2003, frente a un 32,9 por 100 que representaban en 1986-88. Tanto en la UE como en los cálculos que hemos realizado para España (véase anexo), ese porcentaje ya superaba el 51 por 100 en 2003, tras las reformas de los noventa y la última década. Esta evolución ha sido muy acusada en la UE si se tiene en cuenta que menos de un 25 por 100 de las transferencias las financiaban los contribuyentes en 1986-88. Este cambio en las fuentes de apoyo ha sido, en efecto, compatible con un mantenimiento, e incluso aumento, del apoyo total en la UE en términos de euros nominales. Pero es destacable que las formas de apoyo se han ido orientando al uso de pagos directos basados en derechos históricos que, a mediados de los ochenta, escasamente representaban el 2,4 por 100 del apoyo total, mientras que en 2005 constituyen casi un tercio de éste. Son los casi 40.000 millones de euros anuales que la PAC actual destina a ayudas directas. Esta transformación, en efecto, re-

presenta una innovación en la UE con respecto al resto de países de la OCDE.

4) El nuevo modelo de apoyo basado en pagos desconectados admite un gran margen para que los productores puedan tomar decisiones (excepto transitoriamente en el caso de frutas y hortalizas). Algunos agricultores podrán abandonar la producción utilizando los ingresos generados por la ayudas para abrir otros negocios. Otros podrán seguir empleando las ayudas para reinvertirlas en sus explotaciones. Un problema o externalidad negativa de la reforma es el riesgo de abandono de las tierras, que debe ser aminorado por el obligado cumplimiento de los requisitos de ecocondicionalidad y buenas prácticas agrícolas para la percepción de las ayudas. Existen también mecanismos específicos en la política de desarrollo rural (ayudas agroambientales, indemnización compensatoria, contratos territoriales de explotación) que permiten atajar directamente este problema. En todo caso, no parece razonable forzar a un productor a realizar actividades que

CUADRO N.º 1

ESTIMACIÓN DE APOYO TOTAL A LA AGRICULTURA (MILLONES DE EUROS)

	UE		OCDE	
	1986-1988	2005	1986-1988	2005
Apoyo total	100.948	121.093	276.293	309.983
De los consumidores	76.745	47.159	185.479	138.994
Porcentaje del total	76,0	38,8	67,1	42,3
De los contribuyentes (*)	24.203	74.467	90.813	189.500
Porcentaje del total	24,0	61,2	32,9	57,7
De los cuales:				
Pagos directos por hectárea o por cabeza	2.415	39.382	14.907	56.446
Porcentaje del total	2,4	32,4	5,4	17,2

(*) Netos de ingresos fiscales de las políticas agrícolas.
Fuente: OCDE y elaboración de los autores.

abandonaría a la primera ocasión en presencia de alternativas.

Es aún pronto para evaluar los impactos de la reforma sobre la superficie de cultivos herbáceos (ver datos para los principales cultivos correspondientes a 2005 y 2007 en el cuadro n.º 2). Hay que tener en cuenta que la disociación sólo ha sido parcial en muchos cultivos que continuarán recibiendo pagos específicos durante un período transitorio. Por otro lado, no hay que olvidar la evolución de los precios en las últimas campañas, que apunta a una firmeza de los precios, tendencia que podría consolidarse en los próximos años como consecuencia del tirón de la demanda de los países emergentes y de la competencia de los cultivos agroenergéticos por la superficie cultivable en muchos países (Benjamín y Houée-Bigot, 2007). En todo caso, estos primeros datos parecen mostrar que se está produciendo un abandono moderado, caracterizado por un reajuste de determinadas producciones que contaban en el pasado con instrumentos específicos de apoyo muy superiores a los del resto de cultivos, como trigo duro, maíz, algodón, remolacha (ver también al respecto MAPA, 2006). No obstante, el descenso más importante es el producido en leguminosas grano, cultivo cuyo abandono en España representa un problema por nuestro carácter deficitario en productos de alimentación animal, pero especialmente por sus valores ambientales (ver, por ejemplo, Oñate *et al.*, 2007), que quizá requerirían el empleo de los instrumentos específicos anteriormente aludidos.

5) Otra crítica a la nueva PAC proviene del ámbito internacional. La reforma de la PAC no corregirá las asimetrías internacionales actualmente existentes en los diver-

CUADRO N.º 2
¿HA AFECTADO LA REVISIÓN INTERMEDIA A LA DISTRIBUCIÓN DE CULTIVOS?
Superficies agrícolas

	MILES DE HECTÁREAS		2007
	2005	2007	2005 = 100
Trigo blando	1.349,5	1.371,2	101,6
Trigo duro	900,3	600,7	66,7
Cebada	3.143,7	3.160,2	100,5
Maíz	417,3	365,7	87,6
Arroz	119	101,6	85,4
Remolacha	102	76,7	75,2
Girasol	517,3	613,3	118,6
Algodón	86	69,5	80,8
Alfalfa	246,5	252,4	102,4
Leguminosas	356,6	192,5 (*)	53,9
Total cultivo (**)	7.611,3	7.341,9 (*)	96,5

Notas:
(*) Datos de 2006.
(**) No es suma de los anteriores.
Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Los datos de 2007 son un avance.

sos niveles de apoyo a la agricultura en el mundo. Pero tampoco lo hacía el viejo modelo basado en la protección en frontera.

6) Finalmente, los problemas de rentabilidad no necesariamente dependen de la apertura exterior, sino también de factores de orden interno. El mercado de trabajo podría situarse en esta categoría de servicios. El mercado de capital es también relevante en su sector, que cada vez requiere de más tecnología e inversión en inmovilizado. Aquí son las tasas de interés y las condiciones de crédito las que pesan sobre la rentabilidad. Otros servicios o «factores» de orden interno son el agua y la tierra. Las agriculturas de regadío se enfrentan a enormes dificultades para ser competitivas en el Mediterráneo, cuando además existen otras actividades alternativas que aparecen como más rentables, como la economía turística y la construcción (que atraen mano de obra). La presión alternativa de los usos urbanos del suelo resta atractivo al mantenimiento a largo plazo del suelo en

actividades agrarias. La PAC tiene un impacto prácticamente imperceptible sobre estos factores de competitividad.

La nueva PAC puede haber abierto un debate sobre la legitimidad de las ayudas, pero esas críticas a la PAC actual no dotan de legitimidad a la vieja PAC. La disociación significa que el apoyo a la renta dependerá menos de la intervención en los precios, lo que, desde un punto de vista político, permite una mayor apertura de los mercados de la UE a la competencia exterior. El gasto público presupuestario a través de estos pagos constituye el medio elegido por la UE para facilitar la transición a un mercado agrícola más abierto.

VI. FACTORES DE REFORMA DE LA PAC

Tres son las fuerzas que influyen en la evolución de la PAC. La primera son las negociaciones comerciales multilaterales (Compés *et al.*, 2001; Antón, 2004; Phi-

lippidis, 2005). En el apartado V se ha dado cuenta de cómo este factor ha estado presente en las dos principales reformas de la PAC (1992 y 2003).

La segunda se refiere a las restricciones sobre el volumen de gasto asignado a la PAC. El presupuesto agrícola es cada vez menos popular en la opinión pública de la UE actual, que, sobre todo en los países del Norte de Europa, ve con buenos ojos una lenta pero inexorable reducción del peso del gasto agrícola en el presupuesto total. A partir del compromiso financiero del Consejo de diciembre de 2005, en 2009, el eje «Crecimiento sostenible» representará por primera vez un volumen de recursos equivalente al eje «Conservación y gestión de los recursos naturales», donde se encuadra la política agraria. Para 2013, el primer eje atraerá 58,3 millardos de euros, frente al segundo eje, cuyo gasto se situará en 51,2 millardos de euros. Aunque el fin de la PAC está lejos, esta política está dejando de ser una prioridad presupuestaria. Los países contribuyentes netos de la Unión ponen en duda la legitimidad de las ayudas directas que la Comunidad otorga a la agricultura, y reclaman una mayor eficiencia del gasto público. El debate no deja de estar contagiado por los intereses nacionales de países como Francia, fuertemente agrarista, o como Reino Unido, que sigue reclamando su «cheque», o devolución parcial de su contribución acordada en la década de los ochenta. En este contexto de disputa presupuestaria, la Comisión ha propuesto un mecanismo de disciplina financiera que garantiza el cumplimiento del marco anual del gasto agrario a través de reducciones suplementarias de las ayudas en caso de superación de los techos que finalmente se fijen por el Consejo Europeo. En la práctica, la PAC no

tiene ya hoy posibilidad alguna de incrementar su presupuesto con nuevos fondos comunitarios. Así pues, hasta 2013 se ha alejado el fantasma de una eliminación de las ayudas agrícolas, pero, al mismo tiempo, se ha descartado toda opción de que el presupuesto de la Unión aumente significativamente. Además, se ha acordado realizar un *chequeo médico* de la PAC, consistente en el análisis del funcionamiento de sus principales mecanismos, así como una revisión global del presupuesto europeo en 2008. Por tanto, no es descartable un nuevo recorte de los pagos directos, que bien pudiera venir de la elevación del porcentaje de modulación obligatoria de los pagos.

Un tercer factor, más bien de bloqueo de las reformas, lo constituyen los intereses nacionales y el papel de los grupos de interés en el marco institucional de la Unión. Con frecuencia, se refleja en la interacción entre la Comisión, como «motor de cambio», y las preferencias nacionales reflejadas en el Consejo de Ministros. Parece que la preocupación generalizada en relación con la calidad y la seguridad alimentarias, así como las preocupaciones medioambientales, están desviando la atención de la Comisión de los intereses de los agricultores hacia unos intereses de carácter más general, que se reflejan en el enfoque del «desarrollo rural». Es decir, en términos de pagos, la atención ya no estaría centrada exclusivamente en los intereses de sus perceptores, sino también de sus contribuyentes.

Los intereses nacionales pueden afectar el ritmo de las reformas. En el Consejo de Ministros aún pesa mucho el voto de los países que dan prioridad a la PAC. El interés de otros países con un menor empeño en mantener la PAC se

canaliza por lo general a través de la Comisión directamente, quizá por la influencia de los grupos de presión no agrícolas. La reflexión sobre los intereses nacionales entronca con la presupuestaria, pues en su intersección se ubica, como consecuencia de las reflexiones de 2008, la posible decisión de mantener los actuales niveles de pagos, pero obligando a su cofinanciación por los estados miembros o bien a su reducción, pero permitiendo a los estados miembros completarlos hasta los niveles actuales mediante ayudas nacionales (renacionalización financiera). Opciones a las que se suma la ya indicada de trasvase de fondos del primer pilar al desarrollo rural mediante un aumento de la modulación (lo que implica tanto la necesidad de cofinanciación por parte de los estados miembros como una cierta redistribución de las ayudas entre éstos).

En el actual marco presupuestario restrictivo, el Gobierno alemán se ha mostrado a favor de la renacionalización parcial de las subvenciones agrícolas. El Reino Unido, Suecia y Holanda, entre otros, parecen más proclives a favorecer la eliminación progresiva de las subvenciones de la PAC y la integración de las políticas agrícolas en sus propias estrategias de desarrollo rural. No obstante, los estados miembros del Sur de Europa no son muy proclives a aceptar un cambio de rumbo radical de la PAC orientado hacia los proyectos de desarrollo rural, puesto que estos países han tenido históricamente problemas para cofinanciar tales proyectos. En todo caso, la revisión de 2008 volverá a abrir un debate sobre la financiación de las ayudas agrícolas a escala nacional y regional, donde la agricultura pueda perder presupuesto, debate en el que sin duda estará presente la discusión en torno a que la renacionalización de la PAC

representa una «traición» a los ideales que inspiraron la creación de la Unión Europea.

VII. REDEFINIR LA POLÍTICA AGRARIA

Como toda política pública, la política agraria debe responder a necesidades reales de la sociedad. Para ello, es necesario identificar tales necesidades para, a continuación, redefinir la política. Pero ¿hacia dónde? Una línea argumental que frecuentemente se ha utilizado a favor de las ayudas de la PAC es que atienden las preocupaciones no comerciales (PNC, en terminología de la OMC) o bienes públicos provistos por la agricultura (en terminología relacionada con el concepto de la multifuncionalidad agraria), como la conservación de los paisajes, el medio ambiente y otros aspectos culturales vinculados a las actividades agrícolas. Los vínculos entre los pagos directos y las PNC no están claros. Ciertamente, los requisitos que tienen que cumplir los agricultores para recibir tales pagos se encuentran cada vez más vinculados a una serie de condiciones medioambientales y de la utilización del suelo (condicionalidad obligatoria). Pero, sin embargo, su cuantía, al menos bajo el modelo histórico (ver Massot, 2007, para una descripción de los modelos que pueden ser empleados), no obedece al valor o al coste de satisfacer tales PNC (Atance, 2007).

Subsisten varias formas de entender las PNC. Por ejemplo, han sido utilizadas para defender el proteccionismo comercial. Una versión extrema de estos planteamientos es la noción denominada «soberanía alimentaria», por la que los países deberían disponer del derecho y la capacidad para definir políticas propias, incluyendo el derecho de proteger los mer-

cados internos (véase una elaboración del concepto en Santarius, 2007). Para ello, según este enfoque, la agricultura debería ser excluida de los acuerdos de la OMC. Sin embargo, entendemos que la aplicación de esta idea podría eliminar la presión sobre los países ricos para reformar sus políticas agrarias. Y con ello los que tendrían más que perder son los países en desarrollo, puesto que los más ricos volverían a tener las manos libres para proteger sus mercados.

No entendemos, por tanto, que el regreso al proteccionismo sea la solución. Otra cosa es que se instrumenten medidas para alcanzar objetivos en aspectos tales como las propias PNC o la gestión de riesgos en la agricultura, cada vez más expuesta a la inestabilidad del mercado internacional. En este último ámbito, la UE se muestra cada vez más interesada (European Commission, 2001). España ha avanzado notablemente (por ejemplo, Bielza *et al.* 2007), y en los próximos años debería consolidar un liderazgo en el diseño y aplicación de sistemas de seguridad de ingresos. Un paso en este sentido ha sido, en el marco de la recién aprobada (junio de 2007) reforma de la OCM de frutas y hortalizas, la declaración de la Comisión sobre la propuesta española en torno a un «seguro de prevención y gestión de crisis», que ha trasladado al paquete del *chequeo médico*.

Al margen del uso que se ha dado a estos conceptos en las negociaciones internacionales, las PNC y, por qué no, la idea de la multifuncionalidad pueden ser útiles para analizar y diseñar la política agraria con importantes aportaciones conceptuales y empíricas. El marco analítico de la OCDE ha contribuido a crear una definición «positiva» de la multifuncionali-

dad que puede reforzar la claridad y el rigor del concepto (Antón *et al.*, 2007). La PAC del futuro, incluidas las políticas agrarias nacionales, deberá reivindicar este planteamiento positivo para dotar a las zonas rurales europeas de instrumentos adecuados para fomentar las externalidades positivas y el desarrollo rural en sentido amplio. El planteamiento de nuevos instrumentos más específicos, como las ayudas a proyectos de inversión privada, los pagos a buenas prácticas de cultivo sostenibles o los contratos territoriales de explotación, conlleva una mejor aproximación a los problemas de la agricultura, con una mayor eficiencia del gasto y mayor eficacia que si el mismo volumen de fondos se gastara de modo indiscriminado. En realidad, la historia de la política agraria ha sido la de una búsqueda de nuevos instrumentos adecuados a nuevos objetivos. La teoría económica nos enseña que el instrumento más eficiente para alcanzar un objetivo concreto es aquel que trata el problema más directamente. Pero esta búsqueda no ha sido siempre fructífera, y los países desarrollados han utilizado instrumentos de protección de la producción agrícola que, con frecuencia, han impuesto elevadas cargas sobre el conjunto de la sociedad, beneficiando sólo de manera indirecta a los nuevos objetivos que iban emergiendo con el tiempo.

El debate futuro sobre la PAC debería versar sobre el modo de empleo de los medios financieros de manera que respondan más efectivamente a las demandas de la sociedad europea y a los roles que se espera que la política agraria desempeñe en el futuro. Pero ¿cuáles son esos roles? Una posible referencia para definirlos es la propia estrategia de Lisboa, que señala que «La Unión se ha fijado hoy un nuevo objetivo estra-

tégico para la próxima década: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social...» ¿Por qué la política agraria (2) se define como una política económica bajo estos principios congruentes con los de la sociedad europea? Los principios rectores de la contribución de la PAC a la Estrategia de Lisboa, confirmados en las conclusiones sobre la Estrategia de Lisboa en Salónica, en junio de 2003, son: «un alto rendimiento económico» (que nos atrevemos a interpretar tanto en términos de mercado, es decir, en la producción de materias primas y alimentos, como en términos sociales, es decir, en la producción de bienes públicos) junto al «uso sostenible de los recursos naturales». Estos principios han sido el fundamento de las recientes reformas de la PAC, y particularmente en la definición de las «directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural» (Consejo de 20 de febrero 2006) en el Plan Estratégico Nacional que se elaboró en España en abril de 2007 (MAPA, 2007b) para el acceso a los fondos comunitarios de desarrollo rural, y también están presentes en el borrador de la futura Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

La política agraria del futuro no puede perder de vista el triángulo equidad-competitividad-sostenibilidad. Para ello, el desarrollo rural debe erigirse en herramienta que contribuya a la reestructuración del sector agrario y al impulso y la diversificación e innovación en las zonas rurales. La política de desarrollo rural puede servir para encaminar el proceso hacia una economía de mayor valor añadido, en consonancia con la Estrategia de Lisboa.

Es claro que esa política de desarrollo rural debe ser integral, es decir, no perder de vista elementos que hasta la fecha han sido descuidados por las políticas agrarias. La política de desarrollo rural ha requerido un sustancial aumento del esfuerzo nacional (+40 por 100 respecto al período anterior) y autonómico (+92 por 100 respecto al período anterior) en su financiación, puesto que, en el conjunto del territorio español, el nuevo período de programación (2007-2013) supone un recorte del 20 por 100 del presupuesto comunitario con respecto al período anterior (2000-2006; ver MAPA 2007c). Parece evidente que el desarrollo rural, ante la discusión del presupuesto de la UE para 2007-2013, se ha encontrado frente a una encrucijada en la que ha acabado pagando muy cara la mala fama adquirida por la PAC y su elevado peso en el presupuesto comunitario. Y ello a pesar de existir muchas razones para aumentar su presupuesto: se trata de una política útil, legitimada, cuyos objetivos son demandados por los ciudadanos, que quieren más atención a los aspectos medioambientales y al medio rural, como lo van demostrando tanto los Eurobarómetros (European Commission, 2007) como las investigaciones (por ejemplo, Gomez-Limón y Atance, 2004). Existe un deseo generalizado de extender y continuar el enfoque LEADER (tal es la lectura que se desprende de la Conferencia sobre Desarrollo Rural de Salzburgo en 2003 y de la inclusión de su enfoque en el nuevo Reglamento 1698/05, de desarrollo rural), y alivia las necesidades de políticas del primer pilar, dado que ayuda a incrementar la competitividad de la agricultura.

Todo parece indicar que en el nuevo período de programación, en materia de desarrollo rural, nos

encontraremos con el mismo dinero para muchas más necesidades de política. Necesidades, cuanto menos, de reorientar e impulsar la competitividad de parte del sector agrario tras la reforma de 2003, de poner en marcha una potente política agroambiental, de impulsar la creación de la Red Natura 2000, o de dar no sólo continuidad, sino también extensión y profundidad, a los programas locales de desarrollo rural. En el esquema de prioridades de la política rural deben aparecer de manera destacada aspectos como la formación y el fomento de la creación de empresas, la generación de valor en los productos agrarios y la mitigación del cambio climático, entre otros aspectos. Así, por ejemplo, entre las medidas recogidas en la «Estrategia española sobre el cambio climático para el cumplimiento del Protocolo de Kyoto», aprobada el 10 de febrero de 2007, se incluyen medidas destinadas a la limitación y la reducción de emisiones del sector agrario, y medidas para aumentar la captación por los sumideros.

En particular, las medidas agroambientales fomentan prácticas agrícolas que van en esa dirección, como la extensificación, la reducción del laboreo y la reducción y racionalización de productos químicos de síntesis. En el caso de España, la aplicación de estas medidas ha adolecido de escasa homogeneidad en relación con sistemas agrarios similares, siendo el tercer país de la UE15 con menor proporción de superficie agraria útil bajo medidas agroambientales (10 por 100), muy por debajo de la media comunitaria (24 por 100) y superando tan sólo a Holanda y Grecia, lo que contrasta tanto con la importante presencia de sistemas extensivos de alto valor natural (Oñate *et al.*, 2005) como con la elevada extensión de la Red Natura 2000 en

España (que afecta a una alta proporción de la superficie agraria nacional).

VIII. CONCLUSIÓN

Las políticas agrarias han tenido que adaptarse a la situación actual de la agricultura europea en el contexto internacional y a lo que se espera del sector en la sociedad moderna. En el pasado, la política agraria en los países desarrollados ha perseguido el sostenimiento de las rentas de los agricultores. Pero la sociedad actual ya no parece dispuesta a prestar ese apoyo sin condiciones, sino que exige también una producción agraria más respetuosa con el medio ambiente y demanda un espacio rural activo económicamente. De este modo, la política agraria, al tiempo que la agricultura ha ido perdiendo peso en el conjunto de la economía, ha ido ampliando su campo de actuación hacia la solución de los problemas del sistema agroalimentario, de los espacios y las comunidades rurales, y de los recursos naturales. La transformación de las condiciones económicas y sociales ha provocado la pérdida de significado de algunos objetivos. Así, por ejemplo, pierde sentido hablar de autosuficiencia de la balanza comercial agraria cuando la sociedad tiende más bien a demandar «alimentos sanos y seguros», independientemente del lugar donde se produzcan. Es verdad que existe actualmente una presión al alza de los precios internacionales de los alimentos básicos originada en las crecientes necesidades energéticas del planeta. Pero ello no llega a justificar el proteccionismo, sino todo lo contrario: favorece la reforma de las políticas agrarias en una agricultura europea que se había acostumbrado a la seguridad de precios.

Tampoco tenía mucho sentido defender las rentas agrarias mediante sistemas de apoyo a los precios, puesto que el beneficio de este sistema para los pequeños productores ha sido escaso, los consumidores pagaban precios relativamente elevados para financiar la transferencia y, finalmente, la eficiencia del sistema económico se ha resentido a causa de la distorsión de los precios. No argumentamos que los sistemas de ayudas a las rentas sean innecesarios, sobre todo para facilitar la transición en un proceso de reforma, y máxime dadas las características de las *agriculturas* españolas expuestas en el trabajo. Pero sí consideramos que su concesión indiscriminada las hace ineficientes, y que hay que explorar y dar más peso presupuestario a instrumentos orientados específicamente a los nuevos objetivos que se plantean y que están, en muchos casos incluidos en el marco del desarrollo rural.

En todo caso, tanto el *chequeo médico* como la revisión del presupuesto comunitario previstos para 2008 abrirán un nuevo proceso de cambios, en el que, como apunta Massot (2007), España debe abordar una reflexión propia sobre el modelo de política agraria que nos interesa. Y no ya sólo por conveniencia estratégica, sino porque la nueva PAC cada vez da más grado de libertad a los estados miembros en el diseño de sus instrumentos (Atance, 2007), al tiempo que exige una mayor cofinanciación nacional (hasta el momento, en el segundo pilar, y quizá en el futuro próximo también en el primero).

En los últimos años se han producido dos tipos de transformaciones en las políticas agrarias de los países industrializados. Un primer tipo de cambios corresponde al *ámbito* de las políticas agrarias.

Frente a la utilización tradicional de las regulaciones de mercados como método de sostenimiento de los ingresos de los productores, la pregunta relevante en la actualidad se refiere a la contribución de la política agraria al desarrollo económico y mejora de la calidad de vida de las zonas rurales.

Un segundo cambio fundamental corresponde al enfoque de las políticas agrarias: frente a las políticas de apoyo indiscriminado a los ingresos de la agricultura, las medidas y programas encaminados a respaldar externalidades positivas del mundo rural, lo que supondrá una ganancia de legitimidad social de las políticas agrarias.

NOTAS

(1) Excluyendo frutos secos.

(2) Véase <http://www.europarl.europa.eu/highlights/es/1001.html>.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTÓN, J. (2004), «El desacoplamiento de los apoyos a la agricultura: una perspectiva internacional», *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 4-8.
- ANTÓN, J.; COMPÉS, R., y GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M. (2007), «La multifuncionalidad agraria en el marco del comercio internacional», en BARREIRO, J., y GÓMEZ-LIMÓN, J. A., *La multifuncionalidad de la agricultura*, Eumedía (en prensa).
- ATANCE, I. (2006), «Particularidades de la reforma de la PAC en el Estado Español», en GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M. (director), *La reforma de la política agrícola común. Preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*, Eumedía, Madrid.
- (2007), «Política agraria para una agricultura multifuncional. Un análisis de la PAC reformada frente a la multifuncionalidad», en BARREIRO, J., y GÓMEZ-LIMÓN, J. A., *La multifuncionalidad de la agricultura*, Eumedía (en prensa).
- BENJAMÍN, C., y HOUÉE-BIGOT, M. (2007), «Measuring competition between non food and food demand on World grain markets: Is biofuel production compatible with pressure for food production?», Selected paper prepared at the *American Agricultural Economics Association Annual Meeting Portland, OR*, 29 de julio-1 de agosto.

<p>BEN KAABIA, M., y GIL, J. M. (2006), «Asimetrías en la transmisión de precios en el sector del tomate en España», <i>XX Reunión Asepelt</i>, La Laguna 21-24 de julio.</p> <p>— (2007), «Asymmetric price transmission in the Spanish lamb sector», <i>European Review of Agricultural Economics</i>, 34 (1): 53-80.</p> <p>BIELZA, M.; GARRIDO, A., y SUMPISI, J. M. (2007), «Finding optimal price risk management instruments: the case of the Spanish potato sector», <i>Agricultural Economics</i>, 36 (1): 67-78.</p> <p>COGECA (2005), <i>Agricultural Cooperatives in Europe</i>, COGECA, noviembre.</p> <p>COMPÉS, R.; GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M., y REIG, E. (2001), <i>Agricultura, Comercio y Alimentación. OMC y Negociación multilateral</i>, Serie Estudios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.</p> <p>EUROPEAN COMMISSION (2001) «Risk management tools for EU Agriculture with a special focus on insurance», <i>Working document</i>, enero, European Commission, Agriculture Directorate General. Se puede obtener de: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/insurance/index_en.htm.</p> <p>— (2007), <i>Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy</i>, Eurobarómetro Especial 276.</p> <p>GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M. (2003), «La agricultura española ante la reforma de la política agrícola común», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 96: 2-19.</p> <p>GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M., y ANDRÉS, S. (2007), «Apoyo comunitario a la agricultura de las comunidades autónomas», comunicación</p>	<p>presentada el <i>Sexto Congreso de la Asociación Española de Economía Agraria</i>, Albacete, 19 al 21 de septiembre de 2007.</p> <p>GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M.; CASTELLANO, E., y SANCHO, M. (1999), «Los efectos distributivos de la PAC y la cohesión. Un punto de vista mediterráneo», <i>RAE-Revista Asturiana de Economía</i>, 14: 51-72.</p> <p>GÓMEZ-LIMÓN, J. A., y ATANCE, I. (2004), «Identificación de objetivos públicos para el apoyo al sector agrario», <i>Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros</i>, n.º 203: 49-84.</p> <p>MAPA (2006), <i>Superficies de cultivos en el año 2006</i>, Hoja AgrInfo n.º 6 (noviembre). Unidad de Análisis y Prospectiva. Accesible en http://www.mapa.es/ministerio/pags/analisis_prospectiva/Agrinfo6.pdf, en julio de 2007.</p> <p>— (2007a), <i>Observatorio del consumo y la distribución alimentaria</i>, accesible en http://www.mapa.es/es/alimentacion/pags/observatorio/observatorio.htm, en julio de 2007.</p> <p>— (2007b), <i>Marco nacional de desarrollo rural 2007-2013</i>, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid 26 de abril.</p> <p>— (2007c), <i>Desarrollo rural en España 2007-2013</i>, suplemento del semanario <i>Agronegocios</i>, n.º 364.</p> <p>MASSOT, A. (2007), «¿Quo vadis PAC? La revisión de 2008, primer paso en la búsqueda de una nueva política agrícola común», <i>Boletín Económico de ICE</i>, n.º 2903 (16-31 de enero).</p> <p>OÑATE, J. J.; ATANCE, I.; BARDAJÍ, I., y LLUSIÀ, D. (2007), «Modelling the effects of alterna-</p>	<p>tive CAP policies for the Spanish high-nature value cereal-steppe farming systems», <i>Agricultural Systems</i>, 94: 247-260.</p> <p>OÑATE, J.; ATANCE, I.; BARDAJÍ, I.; LLUSIÀ, D.; PECO, B., y SUAREZ, F. (2005), «Programa piloto de acciones de conservación de la biodiversidad en sistemas ambientales con usos agrarios en el marco del desarrollo rural», Universidad Autónoma de Madrid y Ministerio de Medio Ambiente.</p> <p>PHILIPPIDIS, G. (2005), «Agricultural trade liberalisation in the Doha Round: impacts on Spain», <i>Economía Agraria y Recursos Naturales</i>, 5-10.</p> <p>RUBEN, R. (2007), «Cooperatives in the supply chains endogenous organizational responses to global markets», <i>I Mediterranean Conference of Agro-Food Social Scientists</i>, 103RD EAAE Seminar, Barcelona, abril.</p> <p>SANTARIUS, T. (2007), «World trade and the regeneration of agricultura», <i>Ecofair Trade Dialogue Discussion Papers</i>, n.º 9 abril, disponible en http://www.ecofair-trade.org/pics/en/EcoFair_Trade_Paper_No9_Sachs_Santarius_1.pdf (junio de 2007).</p> <p>SUMPISI, J. M. (1993), «La autonomía de la política agraria y el marco institucional español», <i>Información Comercial Española: Revista de Economía</i>, 720 [-721]: 151-164.</p> <p>TÍO, C. (2000), «El futuro de los regadíos y sus posibilidades de expansión ante la PAC y la liberalización comercial internacional», <i>Actas del II Symposium Nacional «Los Regadíos Españoles»</i>, Madrid 7 de febrero.</p> <p>TNS (2005), <i>El futuro del retail en España 2010: el futuro que no se ve</i>, Estudio Expo Retail 2006, Taylor Nelson Sofres.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ANEXO

La metodología de la OCDE de *Estimación de apoyo al productor* permite aproximar la cuantía total de las transferencias económicas a la agricultura, incluyendo no sólo las procedentes de los contribuyentes sino también las financiadas por los consumidores, al pagar éstos unos precios superiores en algunos productos a los precios de referencia en el mercado internacional. Siguiendo una metodología similar a la propuesta por el citado organismo internacional, y extendiéndola para incluir no sólo a los productos continentales contemplados en los análisis de la OCDE, sino también a los cultivos mediterráneos (frutas y hortalizas, vino y aceite de oliva) hemos calculado el valor de dicha transferencia para España y su distribución regional. La metodología y los resultados en años anteriores para España se recogen en otros trabajos (García Álvarez-Coque, Castellano y Sancho, 1999; García Álvarez-Coque, 2003), aunque en este trabajo la hemos ampliado para calcular la *Estimación del apoyo total*, que recoge no sólo las transferencias a los productores, sino también las derivadas de servicios generales a la agricultura. En todo caso, nos circunscribimos únicamente a las transferencias derivadas procedentes de fondos europeos.

Los resultados del cuadro A.1 corresponden a 2003, es decir, antes de la aprobación de la revisión intermedia. Dos son los principales resultados a extraer de dicha estimación. En primer lugar, el valor mismo de la transferencia total, estimada en 12 millardos de euros. En segundo lugar, la todavía significativa contribución de los consumidores, a pesar de que en el año estudiado el apoyo directo ya representaba más del 50 por 100 de la transferencia total. Esta dependencia de las transferencias vía precios sugiere que algunas regiones son sensibles a los compromisos de liberalización de precios que puedan adoptarse como resultado de la Ronda Doha, siendo éste el caso de las comunidades cantábricas (Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco) y las mediterráneas (Baleares, Cataluña y Valencia). Por el contrario, en las comunidades de la España interior y en Canarias, los métodos directos de apoyo representan la vía fundamental de transferencia al sector. Las diferencias regionales en los niveles de apoyo no fueron corregidas por la *Agenda 2000*, y difícilmente acabarán de corregirse con las reformas de los últimos años.

CUADRO A.1

INDICADORES DE APOYO A LA AGRICULTURA ESPAÑOLA (2003)

	ESTIMACIÓN DEL APOYO AL PRODUCTOR			FINANCIACIÓN DEL APOYO TOTAL		
	Total Millones de euros	En porcentajes VAB	EAP/explotación euros/explotación	EAP/ha euros/ha.	Porcentajes consumidores	Porcentajes contribuyentes
Andalucía	2.616,5	29,4	9.671	429	34,9	65,1
Aragón	1.073,0	78,9	19.425	345	49,5	50,5
Asturias	236,6	147,9	7.279	368	60,9	39,1
Baleares	79,9	31,6	5.746	244	63,6	36,4
Canarias	235,4	35,8	14.404	2.069	31,3	68,7
Cantabria	147,5	86,9	11.408	344	66,9	33,1
Castilla La-Mancha	1.035,8	41,4	7.312	180	28,2	71,8
Castilla-León	2.176,2	65,1	20.537	324	51,1	48,9
Cataluña	1.432,6	65,8	23.704	747	72,2	27,8
C. Valenciana	601,7	28,2	3.938	583	67,2	32,8
Extremadura	738,2	46,1	10.065	225	21,7	70,8
Galicia	642,5	83,2	6.293	568	62,5	37,5
Madrid	223,7	94,2	20.950	511	69,7	30,3
Murcia	402,4	33,2	10.496	669	69,3	30,7
Navarra	267,6	50,8	14.041	294	48,5	51,2
País Vasco	197,6	64,1	8.845	459	65,5	34,5
La Rioja	81,9	21,7	6.452	219	49,7	50,3
España	12.189,0	45,7	10.685	366	48,5	51,5

Fuentes: Elaboración de los autores a partir de: Estimaciones del Apoyo a la Producción correspondientes a 2003 (más detalle en García Álvarez-Coque y Andrés, 2007). Las ayudas directas a la producción han sido obtenidas a partir de los informes financieros del FEOGA (sección garantía).