PAPELES
DE ECONOMIA ESPANOLA



SECTOR AGROALIMENTARIO

PAC Y CAMBIOS EN LA DEMANDA

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es una revista que edita trimestralmente la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social. La revista pretende ofrecer una información rigurosa y responsable de los problemas económicos españoles. Cinco son los criterios a los que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA desea ajustar su contenido:

- La plena libertad intelectual de quienes colaboran en sus páginas.
- La responsabilidad de las opiniones emitidas y el respaldo riguroso de las afirmaciones realizadas mediante datos y pruebas que avalen los planteamientos efectuados y las soluciones propuestas.
- El compromiso de las opiniones con los problemas planteados. La economía española se encuentra ante uno de los mayores retos de su historia, y dar opiniones comprometidas en estos momentos es obligación ineludible de los profesionales más cualificados.
- La búsqueda y la defensa de los intereses generales en los problemas planteados.
- La colaboración crítica de los lectores, para que nuestros papeles se abran al diálogo y la polémica, si fuera preciso, para buscar soluciones a problemas de la economía española.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se ofrece como un medio de expresión a cuantos se interesen por nuestros temas económicos, cumpliendo con el único requisito de la previa aceptación de las colaboraciones remitidas por el Consejo de Redacción que, sin embargo, respetuoso con la libertad intelectual no modificará las ideas, opiniones y juicios expresados por los autores ni tampoco se solidarizará con ellas.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA está abierta a la colaboración de todos los investigadores que deseen aportar sus trabajos sobre temas referentes a la economía española. Los envíos de originales deberán hacerse al Redactor-Jefe de PAPELES en la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Padre Damián, 48. 28036 Madrid.

* * *

Suscripción para el año 2003 (cuatro números):
España: 53 € (IVA incluido).
Extranjero: 91 €

Número suelto año 2003: 17 € (IVA incluido).

Solicitud de suscripciones e información:

Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas
para la Investigación Económica y Social.

Juan Hurtado de Mendoza, 19. 28036 Madrid.

Teléfono: 91 350 44 00.
Fax: 91 350 80 40.
Correo electrónico: suscrip@funcas.ceca.es
Internet: www.funcas.ceca.es

Precio de este número 96: 17 €

PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

96

2003

ISSN: 0210-9107

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

PATRONATO

JUAN RAMÓN QUINTÁS SEOANE *(Presidente)*
JOSÉ MARÍA MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN *(Secretario)*
JOSÉ Mª BUENO LIDÓN
JULIO FERNÁNDEZ GAYOSO
DIDAC HERRERO AUTET
RAFAEL JENÉ VILLAGRASA
ANTONIO MARTÍN JIMÉNEZ
JESÚS MEDINA OCAÑA
JUAN MANUEL NIETO NAFRÍA
ATILANO SOTO RÁBANOS

PRESIDENTE DE HONOR

ENRIQUE FUENTES QUINTANA

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

CONSEJO DE REDACCIÓN

VICTORIO VALLE SÁNCHEZ *(Director)*
JULIO ALCAIDE INCHAUSTI
JOSÉ ANTONIO ANTÓN PÉREZ
SANTIAGO CARBÓ VALVERDE
FRANCISCO CASTELLANO REAL
MANUEL LAGARES CALVO
JUAN ANTONIO MAROTO ACÍN
FERNANDO GONZÁLEZ OLIVARES *(Redactor-jefe)*
CARMELA MARTÍN GONZÁLEZ
FERNANDO PAMPILLÓN FERNÁNDEZ
JORGE PEREIRA RODRÍGUEZ
JOSÉ LUIS RAYMOND BARA
JOSÉ VILLAVERDE CASTRO

COORDINACIÓN GRÁFICA

Pilar López Isarría

PORTADA

Bravo-Lofish
Vincent Van Gogh: «*La llanura La Crau cerca de Arlès, con Montmajour al fondo*»

EDITA

Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social
Padre Damián, 48. 28036 Madrid

PREIMPRESIÓN

JLN.es
Arturo Soria, 187, Entr. 1, Ofic. 3. 28043 Madrid

IMPRIME

GRÁFICAS MURIEL, S.A.
Buhigas, s/n Pol. Ind. El Rosón - Getafe (Madrid)

Depósito legal:	M. 402-1980
ISSN:	0210-9107
Distribuye:	G&M.-Madrid
Precio:	17 €
Periodicidad:	Trimestral
Materia:	Economía agraria
Base de datos:	www.funcas.ceca.es

© FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia microfilm, offset o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 96, 2003. ISSN: 0210-9107
«Sector agroalimentario: PAC y cambios en la demanda»

SUMARIO

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

El sector agroalimentario ante la nueva PAC y los cambios en la demanda V

I. RASGOS BÁSICOS DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

La agricultura española ante la reforma de la política agrícola común: 2 *José María García Álvarez-Coque*

Las estructuras agrarias en España. Análisis de sus transformaciones en la década de los noventa: 20 *Edelmiro López Iglesias*

Una nota sobre la estadística agraria española y la necesidad de su coordinación: 38 *Julio Alcaide Inchausti*

II. EL MARCO DE LA POLÍTICA AGRARIA: LA PAC

Una nueva política agraria para una nueva Unión: 42 *José María Sumpsi*

Ampliación de la UE y futuro de la política agraria común: 60 *José Manuel Silva Rodríguez*

III. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR AGROALIMENTARIO

La agricultura entre la PAC y la política alimentaria: 72 *Jaime Lamo de Espinosa*

La investigación y el desarrollo tecnológico en el sector agroalimentario español: 79 *Jorge Jordana*

La industria agroalimentaria y el desarrollo rural: 96 *Benjamín García Sanz*

Concentración y competencia en los canales de distribución de productos alimenticios: 112 *Ignacio Cruz Roche, Alfonso Rebollo Arévalo y Mª Jesús Yagüe Guillén*

La interlocución en la agricultura española: 134 *Eduardo Moyano Estrada*

El nuevo marco institucional del agua y la agricultura de regadío: 145 *Alberto Garrido Colmenero y Jaime Martínez Valderrama*

Los efectos de la EEB sobre el sector agroalimentario español: 162 *Mª Josefa García Grande y Josefa Vega Crespo*

IV. EL SECTOR PESQUERO

Perspectivas de la economía pesquera a escala internacional y en España: 184 *Manuel M. Varela Lafuente y Mª Dolores Garza Gil*

La reforma de la política pesquera de la Unión Europea. Principales efectos sobre la flota española: 197 *Fernando González Laxe*

V. COLABORACIÓN ESPECIAL

Posición española en un contexto multilateral de reforma de la política agrícola común: 216 *Miguel Arias Cañete*

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

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

LA INCERTIDUMBRE AL INICIO DE LOS NOVENTA

PAPELES 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.

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 numero 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.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 96, 2003. ISSN: 0210-9107. «SECTOR AGROALIMENTARIO: PAC Y CAMBIOS EN LA DEMANDA»

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 mucho 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.

Razones para reformar la PAC
Ampliación de la UE al Este

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-

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 pérdida.

Organización Mundial de Comercio

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 esta teniendo implicaciones importantes.

LA REFORMA DE LA POLÍTICA PESQUERA

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 menos 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,

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-

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 96, 2003. ISSN: 0210-9107. «SECTOR AGROALIMENTARIO: PAC Y CAMBIOS EN LA DEMANDA»

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.

Rasgos básicos de la agricultura española

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:

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 tabajos 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 agreda 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.

Investigación agroalimentaria

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.

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.

Industria agroalimentaria y desarrollo rural

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.

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.

La interlocución social en el sector agrícola

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.

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 (CCAE) 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.

La agricultura de regadío

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.

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 espongiforme 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.

El sector pesquero

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.

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 posiciciones 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.

COLABORACIONES

I.
RASGOS BÁSICOS DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

LA AGRICULTURA ESPAÑOLA ANTE LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

José María GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE (*)

Universidad Politécnica de Valencia

Resumen

En este artículo, el autor plantea la necesidad de una reforma de la PAC para la agricultura española. Para ello, examina el impacto de las propuestas iniciales para la revisión intermedia, destacando que, independientemente de los matices con que puedan observarse la modulación y la disociación de las ayudas directas, la reforma de la PAC se presenta como necesaria e inevitable, en un marco de creciente globalización del comercio. Ello obliga a replantear el papel del Estado en la agricultura sobre unas bases claramente más orientadas al territorio y a la economía de las zonas rurales.

Palabras clave: revisión intermedia, PAC, modulación, desacoplamiento, política agraria, agricultura española.

Abstract

In this article, the author raises the need for a reform of the CAP for Spanish farming. To this end, he examines the impact of the initial proposals for intermediate review, emphasizing that, irrespective of the tints with which the modulation and dissociation of direct aids may be observed, reform of the CAP is presented as necessary and inevitable, in a framework of the increasing globalization of trade. This makes it necessary to reconsider the role of the State in agriculture on the basis of principles clearly geared to the territory and to the economy of the rural areas.

Key words: intermediate review, CAP, modulation, decoupling, agricultural policy, Spanish farming.

JEL classification: Q18.

I. INTRODUCCIÓN

NADIE parece estar contento con la política agrícola común (PAC) de la Unión Europea. En los análisis y opiniones sobre la materia, se ha destacado la orientación productivista de sus intervenciones, el sesgo anticalidad de las organizaciones comunes de mercado, la desigualdad de los niveles de ayuda entre territorios y estratos de explotaciones, la escasa atención de la PAC al reequilibrio de poder negociador entre los productores y el sector de la distribución, y la debilidad de las políticas de desarrollo rural, con todo lo que éstas deberían aportar a la defensa del medio ambiente, la biodiversidad y el paisaje. Mientras parece existir un alto grado de consenso sobre los males de la PAC, el acuerdo desaparece cuando se plantea la oportunidad de su reforma. Un ejemplo de ello pudo comprobarse en julio de 2002, cuando la Comisión presentó su propuesta de reforma de la PAC, denominada Mid-Term Review (MTR). La inmensa mayoría de las opiniones vertidas en los medios españoles se manifestaron, por diversos motivos, contrarias a la reforma. Las menos críticas, cuando encontraban elementos de racionalidad en la reforma, tacharon a ésta de inoportuna y políticamente inviable (1). La MTR fue finalmente aprobada en junio de 2003, con una notable moderación con respecto a sus planteamientos iniciales. Aunque el Gobierno español respaldó el acuerdo, las organizaciones agrarias mantuvieron su posición de rechazo a la reforma.

Después de todo, un cierto grado de desacuerdo es lógico cuando se plantean reformas profundas. La experiencia de las anteriores reformas de la PAC puede contemplarse como la de una búsqueda de nuevos instrumentos para resolver las incongruencias del pasado, pero siempre condicionada a un conjunto heterogéneo de intereses, muchos de ellos legítimos, pero otros alimentados por derechos de propiedad derivados de los niveles de ayuda consolidados por la historia o por la legislación comunitaria.

El presente artículo defiende la necesidad de una reforma en profundidad de la PAC para la agricultura española. Para ello, seguimos los siguientes pasos. En primer lugar, examinamos la situación actual de la agricultura española, como una fotografía resultante de la evolución reciente de la PAC. Seguidamente, consideramos el margen de maniobra con que debe contar cualquier cambio del statu quo, que no es otro que el permitido por los marcos financiero e internacional de la PAC, como elementos de presión condicionantes de su reforma. En tercer lugar, incorporamos al análisis una evaluación de la propuesta de la Comisión de julio de 2002 sobre modulación y disociación (2), con una referencia al acuerdo alcanzado en junio de 2003, que rebajó las pretensiones iniciales de la Comisión. Finalmente, reflexionamos sobre los instrumentos que aparecen como más indicados en la PAC del futuro.

Antes de continuar, una reflexión de orden metodológico. ¿Es el análisis de la política agraria ciencia económica o ciencia política? Probablemente pueda enfocarse desde

ambos puntos de vista. No obstante, nuestro enfoque asume que el proceso político que ha guiado la PAC sigue una lógica de racionalidad limitada (Winters, 1987). Es decir, se trata de un proceso con fallos económicos y sociales que merece la pena señalar. Sería un tanto estéril partir de la base de que el statu quo es la situación deseable. Más aún, sería de escasa utilidad acabar atrapados en la idea de que sólo aquella propuesta que tiene posibilidades de éxito en un Consejo de Ministros de agricultura es la socialmente deseable. Así pues, reivindicamos que el científico social recupere el distanciamiento y espíritu crítico necesarios para identificar los beneficios y costes sociales de los distintos escenarios de política, aun cuando a priori algunos de ellos puedan encontrar dificultades para obtener el consenso necesario para ser aprobados por el proceso institucional de toma de decisiones en la Unión.

II. LA EXPERIENCIA RECIENTE DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

Asumamos por un momento que pueda hablarse de una agricultura española, aunque nos apartaremos de este supuesto cuando sea necesario. Si atendemos a los indicadores macreoconómicos del sector agrario español, la evolución reciente confirma la tendencia histórica a la reducción de la importancia del sector primario en términos de contribución al PIB de la economía española. La caída de la población ocupada en la agricultura continuó a una tasa acelerada, pasando de ser el 9,9 por 100 sobre la población ocupada total en 1990 al 5,6 por 100 en 2001, según los datos de la *Encuesta de población activa* (EPA).

Sin embargo, no fue todo mal para la agricultura española durante la década de los noventa. Así, la renta agraria por ocupado en 2001 ya alcanzaba un nivel del 58 por 100, por encima del nivel de 1990 en términos reales. Por otro lado, el empleo total, según las encuestas de estructuras de explotaciones (EEP), que contabilizan el empleo utilizado tanto a tiempo completo como a tiempo parcial, varió poco durante los noventa (1.143,4 UTA en 1989, 1.099 UTA en 1997). Esta estabilidad de la demanda de empleo refleja la mayor rentabilidad relativa de las producciones intensivas del Mediterráneo, pero también puede atribuirse, en el conjunto del territorio español, a la cada vez más compleja articulación de la agricultura en las zonas rurales, donde la agricultura a tiempo parcial y las modernas formas de organización conforman un escenario de relaciones sociales que convendría analizar más a fondo (Arnalte, 2003). El trabajo de Arnalte, con datos de las sucesivas EEP y EPA, sugiere que algo está cambiando en el campo español, como pone de manifiesto la caída del trabajo familiar (con reducción sustancial de las ayudas familiares) y el aumento correlativo del trabajo de tipo asalariado. El cuadro se completa con una dinámica estructural que, de acuerdo con Sumpsi (2002), esta siguiendo un modelo de ajuste clásico, es decir, con una desaparición progresiva de las explotaciones más pequeñas y un aumento, incluso en cifras absolutas, del número de explotaciones en los estratos mediano y grande. En otras palabras, no se ha detenido, ni mucho menos, el proceso de ajuste estructural de la agricultura española, aunque habría que analizar, como apunta el citado autor, el grado en que otras políticas, como la Ley de Modernización de 1995, pudieron haber acompañado positivamente este proceso. Así pues, la nueva PAC, surgida de la reforma de 1992, no parece haber sido una fuerte ralentizadora del proceso de ajuste estructural, a pesar de la distorsión que las ayudas directas de la PAC pueden haber provocado sobre el mercado de tierras.

En el ámbito de las producciones, se temía que la reforma de 1992 iba a producir una fuerte extensión de los cultivos. Sin embargo, los cambios no han sido tan drásticos, o al menos eso no es lo que sugieren los datos estadísticos agregados. Así, por ejemplo, la producción de cereales en España en 2000 superaba los 24,6 millones de toneladas, frente a los 19,5 de diez años atrás. Los rendimientos por hectárea han seguido creciendo, denotando que la producción agraria sigue incorporando innovación tecnológica, como lo revelan los rendimientos medios de los cereales, que en el año 2000 superaron los 3,5 toneladas/hectárea, frente a valores que nunca superaron los 2,7 toneladas por hectárea en el período 1990-1995. Evidentemente, la producción agraria es inestable y sujeta a los avatares del clima. No obstante, los datos no confirman que se haya registrado el abandono de la producción agraria que podía temerse cuando la PAC se reformó en 1992.

Como comprobaremos más adelante, no se pretende defender aquí la PAC surgida de la reforma de 1992, ni su desarrollo posterior en la Agenda 2000, como si hubieran sido inequívocamente positivas para el campo español. Sin embargo, debemos huir de visiones catastrofistas, pues los cambios, o no son tan dramáticos como se anticipaban, o siguen una dinámica de ajuste que la PAC no ha modificado. Más bien, puede achacarse a la PAC de los noventa haber sido incapaz de corregir algunos de los problemas históricos del mundo rural en España.

En primer lugar, si bien ha disminuido, en líneas generales, el ritmo de despoblamiento del medio rural en España (en 2001, según datos del INE, alrededor de 3 millones de personas vivían en municipios de menos de 2.000 habitantes, 115.000 menos que en 1991), la renovación rural sólo se ha dado en municipios

periurbanos o turísticos del litoral, siguiendo las comarcas del interior afectadas por un lento languidecer y envejecimiento de su población. Así, según González, Gómez Benito y García Bartolomé (2002), la participación de los jóvenes entre 15 y 29 años en los municipios de menos de 2.000 habitantes era del 18,9 por 100 en 1998, frente al 21 por 100 en 1991 (contrastando con cifras más o menos estables de entre el 24 y 25 por 100 de participación de este grupo de edad en la población total española).

En segundo lugar, si la PAC ha tenido algún efecto positivo en la evolución de la renta agraria en España, ello ha sido a un coste económico sustancial. El valor de la transferencia económica vinculada a la PAC ha sido estimado, al nivel de la UE, en 118.000 millones de euros en 2001, por la OCDE (OCDE, 2002). Una ventaja de la metodología utilizada por la OCDE en dicha estimación (la llamada *estimación de apoyo al productor*) es que calcula 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 (véase anexo II) (3).

Los resultados del cuadro n.º 1 corresponden a 1998, es decir, antes de la aprobación de la Agenda 2000. Sin embargo, los órdenes de magnitud son informativos del valor de las transferencias de la PAC, que no creemos hayan cambiado sustancialmente en los años siguientes. Dos son los primeros resultados a extraer de dicha estimación. En primer lugar, el valor mismo de la transferencia, estimada en 9.000 millones 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 una apreciable proporción de la transferencia total (un 48 por 100). Así pues, a finales de los noventa, a pesar de la profundidad de la reforma de 1992 y de la introducción de métodos directos de apoyo, la protección en frontera y otras regulaciones de precios seguían constituyendo instrumentos esenciales de la protección económica a la agricultura española. Nótese que, siendo como es cuantiosa, la transferencia no necesa-

CUADRO N.º 1

TRANSFERENCIAS DERIVADAS DE LA PAC A LA AGRICULTURA ESPAÑOLA (1998)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	*APOYO AL PRECIO MILL. €*	*APOYO DIRECTO MILL. €*	*APOYO TOTAL MILL. €*	*PORCENTAJE VAB ACF*	*PORCENTAJE DEL APOYO TOTAL*	
					Apoyo al precio (porcentaje)	*Apoyo directo (porcentaje)*
	a	b	c	d	e	f
Galicia	394,0	78,7	472,7	33,6	83	17
Asturias	150,3	24,4	174,6	72,6	86	14
Cantabria	119,7	17,5	137,1	66,2	87	13
País Vasco	81,8	31,7	113,6	43,2	72	28
Navarra	96,4	88,0	184,4	51,0	52	48
La Rioja	73,8	37,7	111,6	24,5	66	34
Aragón	153,2	233,0	386,2	54,7	40	60
Madrid	78,5	41,3	119,8	86,5	66	34
Castilla y León	759,7	872,4	1.632,1	69,0	47	53
Castilla-La Mancha	479,8	446,8	926,6	58,5	52	48
Extremadura	336,4	392,9	729,2	84,8	46	54
Cataluña	409,8	195,3	605,1	40,6	68	32
Comunidad Valenciana	464,5	123,9	588,4	29,8	79	21
Baleares	42,6	17,8	60,5	30,0	70	30
Andalucía	983,5	1.468,6	2.452,2	45,1	40	60
Murcia	182,1	51,0	233,1	21,7	78	22
Canarias	79,3	24,1	103,4	23,6	77	23
ESPAÑA	4.885,4	4.145,1	9.030,5	47,0	54	46

Fuentes: Elaboración del autor a partir de las siguientes fuentes: UPV (2002) suministra los resultados de la estimación de apoyo al productor por CCAA correspondientes a 1998 (ver anexo metodológico del presente artículo). Las ayudas directas a la producción han sido obtenidas a partir de los informes financieros del FEOGA (sección garantía). El concepto de apoyo directo en la columna b contempla todas las ayudas a la producción, lo que incluye: productos COP, aceite de oliva, forraje desehidratado, frutas y hortalizas, viñedo, plantas textiles, tabaco, vacuno de leche y carne, ovino y caprino. La columna d se estima a partir de los VABacf de las CCAA para 1995 (*Anuario de Estadística Agraria* del MAPA), cuya participación en el VABacf nacional se aplica al VABacf nacional de 1998 para obtener los correspondientes resultados nacionales para 1998.

riamente conlleva un mejor nivel de vida de los agricultores. De entrada, habría que definir el propio concepto de «agricultor», dada la variedad de categorías de titulares de explotación y, asimismo, evitar confundir el nivel de rentas del sector con el obtenido por los colectivos que lo forman (véase el trabajo de Regidor, 2000). Adicionalmente, toda una industria proveedora de insumos aparece como una de las primeras interesadas en el mantenimiento del statu quo.

En tercer lugar, mientras la PAC resulta costosa, su eficacia es sólo relativa. Trabajos recientes aportan evidencia sobre la asimetría de información y el trasvase progresivo de capacidad de negociación a favor de la moderna distribución. Bajo el predominio de la moderna distribución, los productores (agricultores e industria alimentarias) tienden a ajustarse a las estrategias de los grupos líderes (Sanz Cañada, 2002; Planells y Mir, 2002). Frente a la creciente concentración de la demanda, la protección en frontera de la UE puede contribuir a suavizar el ritmo de ajuste en la oferta, pero no constituye una solución para su debilidad (4). Puntos vulnerables de nuestra producción son, además, su dependencia tecnológica en base genética, tecnología de riego, y control de plagas y enfermedades (Rama y Calatrava, 2002). Ello invita a nuevas fórmulas de mejora de la producción y organización de la oferta a las que no atina a promover adecuadamente un modelo de política agraria basado en la protección en frontera y en ayudas directas a la producción.

En cuarto lugar, la desigualdad de distribución del apoyo de la PAC no es novedad. El cuadro n.º 1 muestra la distribución regional de los niveles de apoyo a la agricultura, derivados de las políticas de precios y de los apoyos directos financiados por los contribuyentes. Lógicamente, la distribución del apoyo total responde a los patrones productivos de las distintas Comunidades Autónomas (CCAA), siendo las especializadas en productos continentales las que tienden a percibir niveles más altos de apoyo, en proporción al VAB agrario total a coste de factores. Cuando desde algunos foros se critica la reforma de la PAC porque ésta consolidaría un patrón desigual de distribución de las ayudas, se suele olvidar que la agricultura española se encuentra ya instalada en dicha desigualdad, incluso desde antes de su ingreso en la CEE. Tampoco revelamos nada nuevo si advertimos la desigualdad en la distribución de los beneficios de la política agraria entre las explotaciones, existente desde mucho antes de que se pensara en las ayudas directas como instrumento de apoyo a la agricultura española. El viejo modelo privilegiaba a las explotaciones con mayores niveles de producción. El modelo resultante a raíz de la reforma de 1992 no hizo más que hacer explícita esa desigualdad. Lo que ya existía, pero no era tangible, antes de 1992 (en el viejo modelo el consumidor era quien financiaba el grueso de la protección), a partir de 1992 sencillamente se hizo visible. Según datos de la Comisión (EU Commission, 2002c), el 82 por 100 de las explotaciones españolas son perceptoras del 24 por 100 de las ayudas directas. Incluso si sólo consideramos el subconjunto de explotaciones perceptoras de más de 5.000 euros de ayuda directa por explotación (excluyendo así las microempresas del análisis) el 4 por 100 de este subconjunto, formado por los mayores perceptores, percibe el 25 por 100 de la ayuda total. Por tomar una referencia geográfica próxima, la distribución de ayudas en España es más desigual que en Francia donde, si tomamos el mismo subconjunto de explotaciones (más o menos profesionales), el 6,5 por 100 de los mayores perceptores percibe el 22,6 por 100 de la ayuda.

En resumen, el modelo de apoyo de 1992 (y su continuación por la Agenda 2000) no hizo sino mantener unos niveles de protección socialmente costosos, desigualmente distribuidos y poco adecuados a las necesidades actuales de la producción agroalimentaria y del mundo rural en España. La PAC de los noventa ha sido incapaz de corregir el proceso de envejecimiento en el medio rural, a pesar de la puesta en marcha de programas específicos como la iniciativa *Leader*, o el lento trasvase de fondos al llamado segundo pilar de la PAC, o desarrollo rural. Tampoco la PAC ha detenido la dinámica estructural de la agricultura española, si bien ha podido ralentizar procesos de reconversión que podrían haber sido traumáticos de haberse acometido una liberalización radical de los mercados agrícolas.

Del análisis anterior puede deducirse que España entra en el siglo XXI con una PAC que carece de los instrumentos adecuados para superar algunos de los problemas más perentorios del medio rural, como son el escaso poder de negociación de los agricultores, la necesidad de relevo generacional y la perdida de vitalidad de muchas comarcas rurales del interior. Asimismo, los instrumentos utilizados han resultado costosos y su utilización poco eficaz, en cuanto que no se dirigen explícitamente a los grupos sociales más necesitados de apoyo. Por lo tanto, no parece que la defensa del statu quo sea lo que conviene a la agricultura española. Ahora bien, todo escenario alternativo de política agraria debería suponer una mejora en algunos de los parámetros en los que falló la PAC de los noventa. Pero, del mismo modo, no puede acusarse a una nueva política que replique alguno de los errores de la política anterior si a cambio corrige algunos de ellos, y además prepara el camino para posteriores reformas.

III. LAS PRESIONES

¿Cuál es el margen de maniobra con que cuenta una reforma de la PAC? Quizás el factor de presión más importante a medio plazo sea la negociación agrícola en el seno de la Organización Mundial de Comercio —OMC— (Compés, García Álvarez-Coque, Reig, 2001; García Álvarez-Coque, 2002). La OMC es una de las organizaciones más vilipendiadas por las organizaciones agrarias españolas y, en general, europeas (5). Sin embargo, muchas de estas opiniones caen en un cierto grado de eurocentrismo que tiende a obviar el punto de vista de la inmensa mayoría de los países en desarrollo, para quienes el Acuerdo de Agricultura (AA) ha permitido mantener el proteccionismo agrícola de los países industrializados por un período excesivamente prolongado (6). Para unos, los productores europeos, el AA constituye un drástico movimiento liberalizador. Para otros, los países en desarrollo, el AA ha supuesto la historia de una decepción, al consagrar unos niveles de ayuda en el mundo industrializado de alrededor de 1.000 millones de dólares diarios, según las estimaciones de la OCDE (OECD, 2002).

El AA ha permitido ganar tiempo a la agricultura europea (¡la primera etapa de las discusiones agrícolas se inició en 1986 y finalizó en 1994!). Pero la prolongación de las negociaciones y la aplicación posterior de los acuerdos de la Ronda Uruguay no debería haber representado un tiempo para la pasividad, sino para facilitar la transición hacia nuevos escenarios. Esto fue entendido por la Comisión en las dos últimas reformas de la PAC (1992 y 1999). Sin embargo, el Consejo de Ministros de Agricultura de la UE parece haber asimilado que la OMC «aprieta pero no ahoga», y que el *tempo* de las reformas multilaterales es suficientemente lento para asumir que «esperar es también hacer una cosa» (de Cesare Pavese, citado por Massot, 1999). Más de quince años después del inicio de las negociaciones de la Ronda Uruguay subsiste una PAC, con críticas y problemas, pero con unos niveles de apoyo total cuantitativamente estables. La negociación multilateral fue reiniciada en 2000 y, a la altura de inicios de 2003, no existían motivos para el optimismo sobre la posibilidad de alcanzar un nuevo acuerdo multilateral, cuyas bases deben irse concretando durante el presente año, de acuerdo con la agenda de la Ronda Doha («Ronda del Desarrollo»).

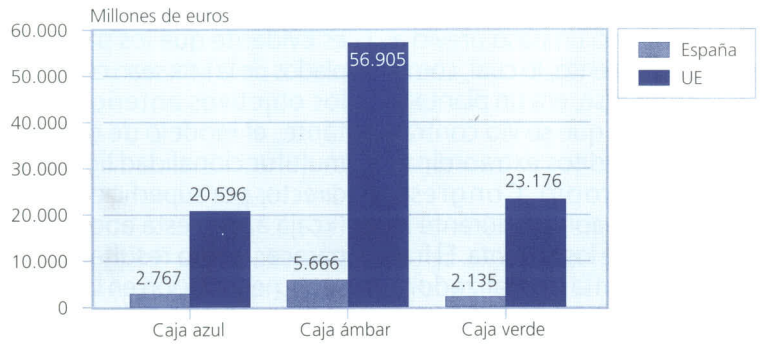
El fracaso en lograr un nuevo acuerdo en la OMC, unido al agotamiento de la Cláusula de Paz del AA (finales de 2003), podría suponer el desencadenamiento de una nueva etapa gobernada por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC, como resultado de una ola de reclamaciones comerciales contra la PAC por parte de EE.UU., del Grupo Cairns y de un amplio grupo de países en desarrollo. La PAC ya tiene experiencia en «ser gobernada» por el OSD, como lo demuestra el caso del plátano, que la UE perdió a finales de los noventa. La PAC, en este sector, se ha tenido que adaptar a una resolución del OSD, y se ha fijado un período (hasta 2006) para instaurar un sistema de arancel uniforme para las importaciones de plátano (7). Dicho de manera directa, la PAC ha ganado un poco de tiempo en este sector, pero las directrices de la reforma se han impuesto desde fuera.

La reforma de 1992 se vio condicionada también por presiones de orden externo. Esta vez fue el temor a un fracaso en la Ronda Uruguay, con la amenaza de guerras comerciales con EE.UU., lo que pudo haber motivado lo esencial de la reforma MacSharry, incluyendo la introducción de ayudas directas como nuevo instrumento de la PAC. Por consiguiente, la experiencia de negociación internacional es que la PAC se ha visto entre la espada y la pared más de una vez, de modo que es el proceso multilateral el que ha ido condicionando la PAC, y no al revés.

La revisión intermedia de la PAC puede leerse como un intento de anticipar la reforma de la PAC como paso previo a la fase final de la negociación en la OMC: que sea, por primera vez, la reforma de la PAC la que determine el proceso multilateral. La fuerte oposición con que se enfrentó la propuesta de julio de 2002, unida a la restricción financiera adoptada en el Consejo de Bruselas de octubre de 2002, ha impedido a la Comisión tomar la iniciativa en la OMC, al menos hasta la aprobación de la MTR, en junio de 2003. El mandato negociador de la Comisión ante la OMC se veía restringido por el marco de la *Agenda 2000*, y esto queda claramente reflejado en la oferta que la UE presentó en Ginebra en diciembre de 2002. En ella, la UE contemplaba una reducción parcial de la protección en frontera, con propuestas más sustanciales de reducción de la ayuda a la exportación y la ayuda interna distorsionadora del mercado. En su oferta de negociación, la UE seguía adoptando una actitud defensiva, como lo demuestra el alcance limitado de las propuestas en dos de los aspectos más sensibles de su modelo de protección.

El primero es la llamada «caja azul», es decir, las ayudas directas parcialmente desacopladas de la producción introducidas en 1992, las cuales, por el momento, están exentas de compromisos de reducción en la OMC. Lamentablemente, en la actualidad, la «caja azul» tiene pocos aliados en el mundo y poderosos enemigos, como Estados Unidos y el Grupo Cairns. España es un país que ha apostado por la caja azul como un elemento central del modelo de ayuda interna a la agricultura. El gráfico 1 recoge la ayuda interna notificada por la UE a la OMC. Asimismo, proporciona los resultados de un ejer-

GRÁFICO 1
LOS COMPARTIMENTOS DEL ACUERDO SOBRE AGRICULTURA: SIMULACIÓN PARA ESPAÑA. AÑO 1998



Fuente: Elaboración del autor a partir de Notificación de la UE ante la OMC y UPV (2002).

cicio de cuantificación de la ayuda interna para España, siguiendo la metodología de la UE (OMC, 2001) y realizado por la Universidad Politécnica de Valencia (UPV, 2002). La estimación de la ayuda interna para España tiene pocas implicaciones negociadoras, puesto que nuestro país no negocia individualmente en la OMC. No obstante, el ejercicio revela que la participación de España en la «caja verde» (ayudas permitidas) y en la «caja ámbar» (ayuda distorsionadora del mercado) es inferior al 10 por 100, mientras que la participación de nuestro país en la «caja azul» (ayuda parcialmente desacoplada) es superior al 10 por 100. Políticamente, resulta lógico que España manifieste reservas a la reforma de este método de apoyo directo, del cual se beneficia proporcionalmente en mayor medida.

El segundo tema sensible de la negociación para España es el acceso al mercado. En este aspecto, la Unión sí se ha movido con la iniciativa *Everything but Arms* (EBA), de acceso pleno al mercado para las exportaciones de los países menos avanzados. Esta oferta de la UE no va a tener probablemente repercusiones importantes para la mayoría de los sectores de la agricultura española, debido a la escasa capacidad exportadora del grupo de países beneficiados. Sin embargo, para algunos sectores, en especial el arroz, el acuerdo EBA puede tener consecuencias graves, sobre todo a partir de 2009/2010, cuando finalice la desgravación arancelaria. El caso del arroz ilustra lo dramática que podría resultar una liberalización radical del comercio multilateral en los sectores menos competitivos de nuestra agricultura, y también descubre la necesidad de disponer medios financieros para atenuar los costes sociales derivados de una apertura comercial (8).

En general, la agricultura española es sensible a cualquier compromiso en profundidad de la UE en materia de acceso a mercado. Volviendo al cuadro n.º 1, el apoyo vía precios —es decir, el vinculado a la protección en frontera— resulta esencial para la agricultura de algunas comunidades autónomas. En una decena de CCAA, el apoyo vía precios constituye más del 60 por 100 de la transferencia total derivada de la PAC. Ello es más importante de lo que parece, sobre todo en aquellas CCAA que dependen en menor proporción de la ayuda directa como elemento estabilizador del ingreso. En definitiva, una reducción radical de la protección en frontera por parte de la UE, no sólo en productos con niveles de protección arancelaria elevados (carne de vacuno, lácteos, azúcar) sino también en productos con protección moderada, pero escasa ayuda directa (frutas y hortalizas), supone un riesgo cierto en la negociación multilateral actual (Estados Unidos, por ejemplo, propone la desaparición de las crestas arancelarias, es decir, de todo arancel superior al 25 por 100 *ad valorem*).

Un problema para la UE, en la negociación multilateral es el de evitar ceder en alguno de los frentes citados. En esta negociación, los diversos frentes están relacionados entre sí como vasos comunicantes. Lo que no ceda la UE, en ayuda interna (léase «caja azul») probablemente lo tendrá que ceder en acceso a mercados. En otros términos, a menos reforma de la UE, en sus métodos de apoyo interno, más presión recibirá del exterior para reformar los niveles de protección en frontera. Esta interconexión debe entenderse si se pretende evitar lo que se sugiere al comienzo de esta sección, es decir, que sea el OSD quien gobierne la PAC desde el exterior.

La Unión podría intentar mantener el statu quo, y esperar a los dictámenes del OSD en los años venideros. Pero también puede intentar mantener el nivel de apoyo a la agricultura, modificando los objetivos de la ayuda interna para defender su legitimidad internacional. De algún modo, el camino ha sido ya sugerido por la *Agenda 2000*. El acuerdo de revisión intermedia pretende también ser congruente con esta estrategia, aunque sus resultados están aún por comprobar.

¿Qué pasos tendrá que dar la UE si quiere lograr un acuerdo en la Ronda Doha? El tema es francamente complejo, puesto que se trata de una negociación de agenda amplia que abarca muchos temas, además de la agricultura. Pero la UE no puede trans-

mitir al mundo el mensaje de que no va a reformar la PAC. Los países en desarrollo reclaman un mayor acceso al mercado y una menor ayuda interna en los países industrializados, incluyendo el desmonte de la «caja azul». Los efectos de una liberalización del comercio son, en buena medida, inciertos, y resulta prudente que la UE formule propuestas moderadas en este ámbito (9). Sin embargo, debe excluirse un escenario de acuerdo que no recoja una reducción de los niveles arancelarios, al menos en los países industrializados. No parece oportuno volver a un mundo de economías agrarias nacionales aisladas, donde los países pobres tendrían poco que ganar debido al tamaño reducido de sus mercados. No es lo que le convendría tampoco a la agricultura española, que tiene capacidad exportadora en muchos de sus productos. Sería deseable detener la desgravación arancelaria a la agricultura en los países pobres (como parte de una «caja de desarrollo»), pero debería alcanzar a los países ricos, incluida la Unión Europea.

La UE puede intentar graduar el alcance de la desprotección en frontera, pero algo debe ofrecer a cambio en el frente de la ayuda interna. Aquí es donde debe intervenir el trasvase de fondos al segundo pilar y el desacoplamiento de las ayudas. Cualquier reforma que realice ambos movimientos permitiría consolidar la llamada «caja verde», lo que implica «blindar» un nivel de apoyo sustancial a la agricultura (exento de compromisos de reducción) que podría resultar eficaz convenientemente diseñado para atender a las necesidades del mundo rural europeo. Más adelante reflexionaremos sobre los factores políticos que dificultan el trasvase de apoyo interno al segundo pilar. Sin embargo, dicho trasvase reforzaría la posición europea en la Organización Mundial del Comercio (10).

Quizás el tema más controvertido es el denominado desacoplamiento o disociación. Los americanos acometieron ese movimiento en la *FAIR Act* de 1996. El desacoplamiento de los pagos directos en EE.UU. se presentó como un paso previo a su desmantelamiento, lo cual, como pudo comprobarse, era un planteamiento ingenuo que se vio contradicho por los créditos extraordinarios que el propio Congreso norteamericano aprobó durante la segunda mitad de los noventa. El fracaso de la filosofía liberalizadora de la *FAIR Act* desembocó en una nueva normativa, la *Farm Security and Rural Investment (FSRI) Act* de 2001, que supuso un retorno del proteccionismo agrícola en Estados Unidos. Este nuevo giro de la política norteamericana se plasmó en la introducción de nuevas categorías de pagos (como los pagos anti-cíclicos) cuyo carácter no distorsionador del comercio es francamente cuestionable (11). Pero más interés tiene la consolidación de los pagos directos, que han dejado de ser transitorios, se han recalculado como elemento estable del modelo de ayuda interna norteamericano y defendido internacionalmente por EE.UU. como «caja verde» (ayuda desacoplada). El desacoplamiento del apoyo aprobado en la MTR se acerca más a la filosofía de la *FSRI Act* que a la de la *FAIR Act*, en la medida en que el desacoplamiento no se ha presentado por parte de la Comisión como un paso previo al desmantelamiento de los pagos, sino más bien como un argumento para su continuidad.

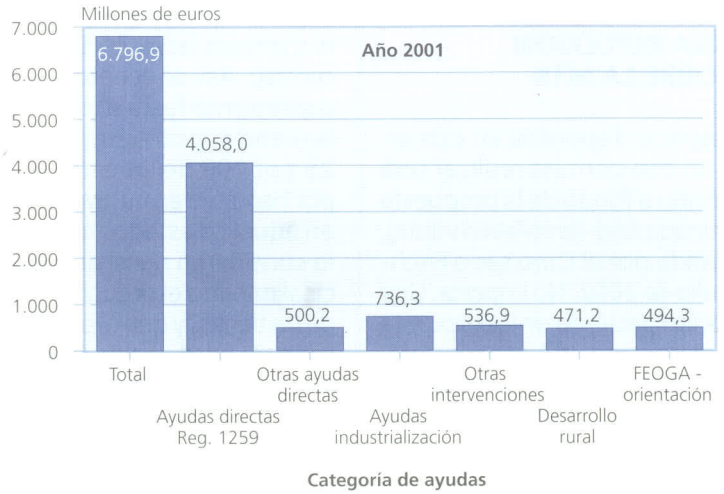
Lo que tenía difícil la UE iba a ser defender la legitimidad de un modelo de apoyo a la producción «no desacoplado» (incluso aunque lo sea parcialmente). Se puede aspirar a consolidar una «caja verde» (ayuda desacoplada), vinculada a objetivos multifuncionales, como pueden ser la defensa de la cultura, el paisaje, la adopción de modelos de producción sostenibles, la diversificación económica del medio rural, y la adaptación de la agricultura a una economía moderna (creación de valor añadido, rejuvenecimiento de la comunidad rural, producción de calidad y ecológica, etc.). Tampoco es evidente que los pagos desacoplados de la MTR sean coherentes con los objetivos anteriores. No obstante, el modelo de defensa de la multifuncionalidad ligado a pagos directos por superficie o por cabeza («caja azul») está abocado a desaparecer, como resultado de la presente negociación en la OMC o de las que en el futuro la sucedan.

El que hayamos dedicado más espacio a tratar la presión derivada de la negociación comercial multilateral no significa que sea el único factor de presión, aunque sí el más complejo de comprender. Debemos citar, además, el segundo factor de presión, cuya influencia a corto plazo es definitiva: la restricción financiera con que se enfrenta la PAC. Esta restricción viene marcada por el escenario de estabilidad financiera fijado en el Consejo de Bruselas de octubre de 2002, mediante el cual el gasto en mercados agrarios para una Unión a 25 no podrá superar entre 2007 y 2013 la cuantía en términos reales fijada en el Consejo de Berlín para el ejercicio 2006, incrementada con el montante dispuesto para los nuevos adherentes para esa misma fecha, y un 1 por 100 de aumento nominal anual como compensación por la inflación. Las consecuencias de este nuevo marco financiero han sido analizadas en un trabajo reciente de Massot (2002a). Los datos suministrados por el citado autor no permiten albergar esperanzas de que el presupuesto de la Unión aumente para reforzar el segundo pilar de la PAC. Es más, según Massot, con los recursos disponibles no podrá mantenerse el poder adquisitivo de las actuales ayudas directas, ni acometer compensaciones suplementarias, vía ayudas, de futuras reducciones de precios institu-

cionales, teniendo además que hacer frente a la futura reforma del sector lácteo y a las ayudas directas de los diez nuevos estados miembros, a fin de que alcancen los niveles vigentes en 2013 para los Quince. Ni siquiera la modulación obligatoria adoptada en la MTR será capaz de garantizar la financiación de la PAC ampliada a 25 miembros, con reforma láctea incluida, incluso teniendo en cuenta los posibles ahorros que la Comunidad obtenga de futuras reducciones de subsidios a la exportación. El desarrollo rural aparece, por tanto, como un gran perdedor de las decisiones del Consejo Europeo de Bruselas y de la propia MTR, porque si en algo hay que sacrificar, el segundo pilar aparece como el primer candidato.

La discusión sobre la reforma de la PAC podría terminar aquí con la conclusión de que el desarrollo rural está condenado, como sugiere Massot, a dormir en «espera del Príncipe (del Consejo)». Sin embargo, la agricultura española tiene mucho que ganar con la potenciación del segundo pilar de la PAC, como se deduce del apartado anterior. Los medios financieros para el desarrollo rural en España deberían estar garantizados en el futuro. El gráfico 2 muestra que, en 2001, el grueso de la financiación del FEOGA (garantía más orientación) se concentró en España en transferencias del primer pilar, en particular, ayudas directas, de las cuales el monto más importante son las acogidas al Reglamento (CE) número 1259/1999, que no incluye la mayoría de los pagos directos a productores de frutas, hortalizas y vino, ni otros tipos de ayudas canalizadas a través de la industria alimentaria. El segundo pilar queda representado por el capítulo «Desarrollo rural» del FEOGA (garantía) y además por el FEOGA (orientación) dedicado a las regiones Objetivo 1. En total, el segundo pilar asciende a unos 965,5 millones de euros, es decir, apenas un 14,2 por 100 del gasto total del FEOGA en España, y apenas el 10,7 por 100 del apoyo total (tomando como referencia la cuantía estimada en el cuadro n.º 1 para 1998).

GRÁFICO 2
TRANSFERENCIAS DEL FEOGA A LA AGRICULTURA ESPAÑOLA



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por MAPA.

La agricultura española podría resultar beneficiada por dos tipos de intercambios o pactos políticos de ámbito internacional que relajasen los dos factores de presión comentados en este apartado. Un primer intercambio político, en el ámbito de la OMC, sería el de consolidar el modelo de apoyo basado en transferencias presupuestarias a la agricultura a cambio de un progresivo trasvase de fondos del primer pilar (ayuda a la renta) al segundo pilar (desarrollo rural). Esto sería compatible con la reconversión de la ayuda directa en «caja verde» en el seno de la OMC. El segundo intercambio político sería de orden doméstico, al nivel de UE y consistiría en aceptar el desacoplamiento y la modulación a cambio de un incremento del flujo de fondos para el desarrollo rural (lo cual implicaría relajar la restricción financiera). La postura española debe ser coherente con ambos intercambios para avanzar hacia una verdadera transformación de la PAC. Existiría, además, un tercer intercambio político, quizás el menos deseable desde la perspectiva de mantenimiento de una política agrícola verdaderamente común. Se trataría de admitir la posibilidad de que la reconversión de las ayudas se acompañe de una cofinanciación nacional de las mismas. Esta opción ha sido de alguna forma permitida con el acuerdo MTR que abre la posibilidad de que los estados miembros abonen a sus agricultores pagos adicionales equivalentes al 10 por 100, como máximo, de la suma de los pagos únicos por explotación cuando se trate de fomentar tipos específicos de producción agraria que favorezcan la protección del medio ambiente, la calidad de los productos y la comercialización. De este modo, el apoyo a la agricultura va quedando poco a poco a expensas de las posibilidades financieras de los estados, y no de la existencia de objetivos comunes basados en la cohesión y el equilibrio territorial.

Pero antes de entrar de lleno en el balance de la reforma de la PAC desde la perspectiva española, de-

beríamos examinar la propuesta de la Comisión y el resultado de la negociación en el Consejo.

IV. UNA REFLEXIÓN SOBRE LA MTR

El espacio disponible en este artículo no nos permite realizar una descripción a fondo de la propuesta denominada *Mid-Term Review* (MTR), presentada por el Comisario Fischler en julio de 2002. No importa. Una descripción detallada de la propuesta puede encontrarse en European Commission (2002b); una buena síntesis, en Martínez Gómez (2002); una buena argumentación a favor de la necesidad de reforma, en García Azcárate y Mastrostefano (2002), y una explicación política de las causas de su bloqueo en la cumbre de Bruselas de octubre de 2002, en Torreblanca (2002). En el presente artículo sólo nos dedicamos a comentar algunos de los aspectos más controvertidos de la propuesta. Reconocemos que la MTR abarca un número importante de cuestiones específicas relacionadas con determinadas producciones, como son los casos de los frutos secos, el arroz, el centeno y el forraje deshidratado, entre otros. Muchos de estos aspectos reflejan la complejidad de una negociación en la PAC, donde los estados miembros debaten sobre rendimientos, coeficientes, parámetros, magnitud de las ayudas, regionalización de límites cuantitativos, etc. Estas variables son importantes para los sectores involucrados, y eso no lo negamos. Sin embargo, el debate sobre aspectos específicos ha podido restar claridad a la reflexión en nuestro país sobre los dos aspectos conceptuales que comportan un cambio sustancial de la PAC, como son el desacoplamiento y la modulación de las ayudas directas.

El acuerdo sobre la MTR fue finalmente alcanzado el 26 de junio de 2003. Aunque se presentó como «una reforma en profundidad», los planteamientos iniciales de la Comisión fueron de algún modo neutralizados para lograr un acuerdo en el Consejo (sólo Portugal votó en contra). Así, se aceptó que el desacoplamiento fuera sólo parcial (manteniendo, por ejemplo, hasta un 25 por 100 de las actuales ayudas por hectárea en cultivos herbáceos) en aquellos estados miembros que lo consideren necesario para reducir al mínimo el riesgo de abandono de las tierras, y que el porcentaje máximo de modulación fuera recortado del 20 por 100 propuesto por la Comisión hasta el 5 por 100 a partir de 2007.

Desde la perspectiva del análisis económico, no creemos que sea de mucha utilidad utilizar argumentos de evaluación como «la reforma no es oportuna» o «la reforma incumple la filosofía de la PAC». En cuanto a la primera afirmación, las políticas deben adaptarse a las necesidades de la sociedad en cada momento. En cuanto a la segunda, el análisis económico no puede evaluar una intervención o medida de política económica sólo porque refuerce o debilite un derecho de propiedad histórico por parte de los perceptores de las ayudas. Ello no debe ser óbice para que defendamos que los costes de la reforma de la PAC no recaigan sobre los colectivos sociales más débiles, o incluso para que comprendamos la dificultad de la reforma desde la óptica política. El propio cuadro n.º 1 demuestra que la PAC ha tratado de manera diferenciada a los distintos territorios españoles y, en general, esa desigualdad se extiende a todo el territorio de la Unión. Cualquier intento de racionalizar la PAC implicará repercusiones distributivas. Desde la óptica paretiana y el principio de compensación, toda política que instrumente nuevos mecanismos sin que nadie salga perdiendo puede ser considerada como una política superior. No obstante, ello puede no ser siempre factible. Si el criterio de evaluación de una reforma fuera exclusivamente paretiano, probablemente cualquier reforma de la PAC sería rechazada, así que debemos aceptar como un hecho que pueda haber efectos redistributivos derivados de un cambio de política. No aceptar esto equivale a condenar la PAC al inmovilismo, lo que tristemente ha sido una constante en la historia de la Unión Europea.

1. Desacoplamiento

El concepto fue defendido por la OCDE, desde finales de los ochenta (12), como un mecanismo para facilitar la reforma de las políticas agrícolas, tan sesgadas como estaban hacia los instrumentos de intervención en los precios (Antón, 2001), claramente costosos para la sociedad y regresivos para los hogares de menos recursos, que destinan una significativa proporción de su presupuesto familiar a la alimentación. Los pagos directos no conectados a los incentivos a la producción fueron reconocidos por el AA de la Ronda Uruguay como «caja verde». La reforma de la PAC de 1992 desacopló parcialmente la ayuda, al crear una categoría de pagos no vinculados a los rendimientos corrientes. Sin embargo, los pagos podían variar en función del cultivo, y eso se corrigió parcialmente en la Agenda 2000, al armonizar los pagos a oleaginosas con los pagos a cereales. En la práctica, la MTR sigue el camino iniciado por las reformas anteriores, constituyendo un modesto avance en el desacoplamiento de las ayudas, bastante moderado en comparación con los defendidos por los documentos de reforma radical elaborados por prestigiosos economistas (Buckwell *et al.*, 1997; Swinbank y Tangermann, 2000). Decimos que el cambio es «modesto» en cuanto que: *a)* el pago único por explotación sigue estando vinculado a la propiedad de la tierra, cediéndose

una parte de ella en caso de venta o arrendamiento, y *b)* se admite que los estados miembros mantengan una parte de las actuales ayudas por hectárea o por cabeza en el sector vacuno. El giro más sustancial con respecto a regímenes anteriores consiste en la flexibilidad del agricultor para cultivar en sus tierras todos los productos, incluso aquellos que aún estén bajo el régimen de ayuda asociada a la producción, salvo los excepcional y explícitamente excluidos.

Desde el punto de vista económico, la ventaja del nuevo sistema resultaría del hecho de que los agricultores no se ven sometidos a restricciones sobre el tipo de uso de la tierra para obtener los pagos. A igualdad de pagos, es mejor no verse restringido, lo que permite utilizar el pago de manera eficiente, por ejemplo, si se quiere diversificar la producción de la explotación. Pero el desacoplamiento de la MTR también presenta desventajas. Así, en primer lugar, se mantienen algunos de los «pasivos» del régimen anterior, lo que incluye la vinculación de la ayuda a una determinada estructura de propiedad, el riesgo de desprofesionalización de los propietarios con respecto a la actividad agraria, la visibilidad de la desigual distribución social de las ayudas de la PAC... De todos modos, como vimos en el primer apartado, el sistema actual de pagos directos no detuvo la dinámica estructural de la agricultura española, y tampoco hay motivos para afirmar que el sistema propuesto por la MTR sea peor en los puntos mencionados. De igual forma, el sistema actual de pagos directos ya es, en sí mismo, poco equitativo, tanto desde el punto de vista de las explotaciones como del de los territorios, por lo que el nuevo sistema no haría más que replicar una desigualdad histórica. Desde esta perspectiva, debe tomarse seriamente la crítica de que la consolidación propuesta de los pagos directos no corrige la desigualdad en la distribución de los beneficios de la PAC (véase de nuevo el cuadro n.º 1) y que, incluso, como señala Cunha (2002), conduce a la inconsistencia de que dos productores con la misma estructura de cultivos puedan llegar a percibir niveles muy dispares de ayuda total (la «mochila histórica» es diferente según la situación de partida). Así pues, la reforma de la PAC ganaría credibilidad si reincorporase un reequilibrio de la protección en la «fotografía» inicial. No obstante, con recursos presupuestarios limitados, eso implicaría un impacto distributivo en contra de los agricultores que en el momento inicial percibían mayores cuantías de pagos. Por otro lado, si la disociación se complementa con un mecanismo de modulación, puede hipotéticamente facilitarse el trasvase de fondos al segundo pilar, lo que equivaldría a un mejor equilibrio del apoyo a la agricultura sobre la base de variables ligadas al territorio y al empleo. Desde esta perspectiva, la «mochila histórica» podría observarse como el «precio» que los territorios menos subsidiados en el momento inicial «pagarían» para sentar las bases de un trasvase a medio plazo hacia una PAC más coherente con objetivos de cohesión social y territorial (13). La reforma sería entonces una etapa más de un proceso que finalmente culminaría en una PAC no vinculada a derechos históricos de ayuda, sino a objetivos territoriales concretos. Se trata de «desatar un nudo» para racionalizar la política agraria. Sin embargo, la reforma habría ganado en credibilidad si desde un principio se hubiera definido una estrategia hacia el reequilibrio territorial. En la práctica, esta posibilidad ha quedado restringida por la garantía de que cada estado miembro reciba el 80 por 100, como mínimo, de sus fondos de modulación.

En segundo lugar, la incertidumbre constituye un serio pasivo de cualquier reforma sustancial. Dos son los riesgos posibles derivados de la disociación de la ayuda. El primero se relaciona con el posible abandono de la tierra, como caso extremo de desprofesionalización. No obstante, en pleno siglo XXI, los estados miembros, incluida España, deberían disponer de mecanismos que, permitan controlar la condicionalidad, lo que, en términos de la MRT se traduce en supeditar las ayudas directas al cumplimiento de normas sobre «buenas prácticas agrarias», protección del medio ambiente, salubridad alimentaria, sanidad y bienestar animal, y seguridad en el trabajo. El segundo riesgo es de difícil evaluación a priori, y ha sido señalado por Massot en un trabajo reciente (Massot, 2002b), al indicar que podría «resentirse gravemente toda la cadena alimentaria y que puedan ponerse en peligro numerosas cooperativas (a la postre efectivos agentes de vertebración de numerosos pueblos y zonas rurales)» (14). Conceptualmente, puede argumentarse que una liberalización del mercado, sin medidas que garanticen la continuidad de instituciones que han contribuido a la estabilidad del tejido social, constituye una apuesta arriesgada desde la perspectiva neoinstitucionalista defendida por economistas como Stiglitz. Sin embargo, puede objetarse a este argumento, primero, que la MTR no incorpora la desaparición del apoyo a la agricultura, sino sólo la disociación de éste con respecto a una especialización productiva inicial; segundo, que la MTR abre la posibilidad práctica de que se mantenga un porcentaje de la ayuda actual no disociada a elección de los estados miembros; y tercero, que si el problema fuera la continuidad de una institucionalidad u organización social en el campo español, más que utilizar este argumento como excusa para la inmovilidad, las administraciones central y autonómica deberían suministrar los medios adecuados para facilitar la adaptación al nuevo escenario, evitando la descomposición social que, de hecho, ya es una amenaza

con el modelo actual de política agraria. Para ello, sin duda haría falta el refuerzo del segundo pilar.

2. Modulación

Tres son los principales temores hacia la modulación. En primer lugar, el miedo a la pérdida de transferencias presupuestarias de la PAC por la agricultura española. En segundo lugar, el riesgo a que las explotaciones profesionales de tamaño medio pierdan apoyo. En tercer lugar, el temor de algunos grupos empresariales por la penalización que puede imponer la modulación sobre las empresas de mayor dimensión, que, según argumentan, generan empleo y renta en el campo. Consideremos estos riesgos, uno por uno, a la luz de los datos de distribución de ayudas que proporciona la propia Comisión (EU Commission, 2002c).

¿Cuál sería la pérdida de rentas para la agricultura española derivada de la modulación? Éste es uno de los asuntos que más discusión ha atraído de fuentes españolas y, a la vez, sobre el que existe un alto grado de confusión. Analicemos primeramente los efectos de la modulación propuesta por la Comisión en julio de 2002. Aunque el acuerdo del Consejo de junio de 2003 suavizó y reprogramó la propuesta, vamos a seguir apoyándonos en la propuesta de julio de 2002, en cuanto que sigue valiendo para arrojar luz sobre la pertinencia o no de una modulación en la agricultura española. El cuadro n.º 2 presenta un ejercicio de simulación de la pérdida de rentas derivada de una modulación del 20 por 100 de las ayudas como la planteada por la propuesta inicial de la MTR, con la salvedad de que el efecto de la aplicación de un límite individual de ayudas que propuso la Comisión no se incorpora en el cálculo. Se toman como referencia las ayudas directas amparadas por el Reglamento (CE) n.º 1259/1999, notificadas por el FEGA en 2001, y los datos sobre perceptores de ayudas notificados por la Comisión correspondientes al año 2000 (EU Commission 2002b). Reconocemos que las ayudas pueden llegar a los productores a través de diversas vías, como aparece reflejado en el gráfico 2, pero sólo consideramos como «modulables» las ayudas directas a los productos considerados en el citado Reglamento (ver gráfico A1, del anexo I). También se aplican en el ejercicio dos franquicias: la correspondiente a 5.000 euros por explotación y la posibilidad de que casi 23.000 explotaciones españolas disfrutasen de una franquicia adicional de 3.000 euros por explotación, debido a la generación de 3 UTA de empleo, como proponía la Comisión inicialmente. Nótese que este supuesto infraestima la posible franquicia total (algunas explotaciones generan más de 3 UTA), por lo que podemos estar sobre-estimando la retención total. La pérdida en ayudas directas estimada ascendería, de acuerdo con el ejercicio, a 468 millones de euros, lo que supone un 11,5 por 100 de las ayudas directas de los productos del Reglamento 1259 y un 10,3 por 100 de las ayudas directas totales a productores agrarios. Al menos 723.000 explotaciones quedarían exentas de retención, pero al menos 164.000 explotaciones se verían afectadas, lo cual no deja de tener relevancia, siendo éste un colectivo que incluye a la mayoría de las explotaciones profesionalizadas. Sin embargo, la pérdida total en ayudas directas quedaría significativamente reducida (en unos 100 millones de euros) si el umbral de modulación o franquicia se ele-

CUADRO N.º 2

IMPACTO DE LA MODULACIÓN EN ESPAÑA (a)

PROPUESTA DE JULIO DE 2002 (sin límite individual)	
Ayudas directas Reg. 1259	4.058 mill. €
Número total explotaciones perceptoras	887,13 miles €
Explotaciones < 5.000 €	723,54 miles €
Ayuda total a explotaciones < 5.000 €/expl.(d)	831,7 mill. €
Monto exento modulación (franquicia 5.000 €/expl.)	1.649,7 mill. €
Explotaciones > 3 UTA (b)	22,9 miles €
Monto exento modulación (franquicia 3.000 €/expl.) (e)	68,7 mill. €
Ayuda total a modular	2.339,7 mill. €
Impacto modulación (propuesta MTR: 20 por 100)	467,9 mill. €
Porcentaje reducción ayudas directas Reg. 1259	11,5
Porcentaje reducción sobre ayuda total (c)	10,3
ACUERDO MTR DE JUNIO DE 2003	
Impacto modulación (-5 por 100)	117,0 mill.€
Porcentaje reducción ayudas directas Reg. 1259	2,9
Porcentaje reducción sobre ayuda total (c)	2,6
SUPUESTO DE PROPUESTA DE JULIO DE 2002 CON FRANQUICIA 10.000 €	
Explotaciones < 10.000 €	804,59 miles €
Ayuda total a explotaciones < 10.000 €/expl.(d)	1.404,4 mill. €
Monto exento modulación (franquicia 10.000 €/expl.)	2.229,8 mill. €
Ayuda total a modular	1.828,2 mill. €
Impacto modulación (-20 por 100)	365,6 miles
Porcentaje reducción ayudas directas Reg. 1259	9,0
Porcentaje reducción sobre ayuda total (c)	8,0

Notas: (a) No se contempla en la simulación la aplicación del límite individual de ayudas de 300.000 € por explotación. (b) Se excluyen las explotaciones orientadas a cultivos leñosos, horticultura y granívoros; se asume que cada explotación se beneficia de una franquicia adicional de 3.000 € por explotación. (c) Pagos totales del FEGA a productores agrarios: 4.558 millones € en 2001. (d) Ayudas totales percibidas en 2000. (e) Se asume el supuesto de que cada explotación sólo declara 3 UTA de empleo. *Fuente:* Elaboración del autor a partir de acuerdo MTR. Comisión Europea (2002b y c), Censo Agrario de 1999 (INE) y Memoria del FEGA (2001). La simulación se basa en número de perceptores en 2000 y pagos del FEGA en 2001.

vara a los 10.000 euros por explotación.

El impacto del límite individual que la Comisión propuso en julio de 2002, y que retiró posteriormente, es más difícil de evaluar, puesto que aquí existe poca claridad en los datos de base relativos a la composición del colectivo de «grandes perceptores». Así, si nos referimos al colectivo de explotaciones que perciben al menos 300.000 euros de ayuda directa, mientras el FEGA reportaba, para 1999, 227 explotaciones y 130,8 millones de euros de ayudas directas para 1999, la Comisión presenta unos datos depurados para el año 2000 con 130 explotaciones y 63 millones de euros (EU Commission 2002c), pero el MAPA suministra una tabla para 2001 con 262 beneficiarios y 278 millones de euros (datos empleados por Tamames, 2002). La clarificación de quiénes son los «grandes perceptores» en España tiene relevancia en una negociación en la que las agrupaciones de productores o cooperativas no deberían ser consideradas de la misma forma que los propietarios o compañías individuales. No disponemos de información estadística suficiente como para clarificar, por tanto, cuál sería la cuantía del importe total retenido como resultado de la aplicación del límite individual de 300.000 euros. Según los supuestos del estudio dirigido por Tamames (tomando la información citada del MAPA), dicho importe podría rozar los 200 millones de euros. Ahora bien, con los datos de las otras fuentes referidas la cifra sería inferior. Aceptando que el importe retenido a las grandes explotaciones tuviera alguna relevancia desde el punto de vista de legitimidad social del modelo de apoyo, el problema exige un estudio más detenido.

En cualquier caso, la retención total por modulación no debería suponer mayores problemas para el saldo neto financiero del sector agrario español con Bruselas, si existe un retorno basado en la contribución de España al territorio y empleo agrario total de la UE 15. Así, según Cunha (2002), España representa el 15,6 por 100 del empleo, el 19,5 por 100 de la superficie y el 15,5 por 100 del valor añadido total de la agricultura de los Quince. Partiendo de una posibilidad de importe total derivado de la propuesta de modulación de julio de 2002 de unos 4.000 millones de euros en la UE, suponiendo que se destinara íntegramente a financiar el segundo pilar, y que España percibiera el 15 por 100, el premio para España, en términos de políticas de desarrollo rural podría haber ascendido a unos 600 millones de euros al año. Consecuentemente, en términos financieros, la valoración de pérdidas y ganancias derivadas de la propuesta de la MTR para España es incierta, pero, en todo caso, su orden de magnitud no sería apreciable en relación con los más de 6.000 millones de euros que España viene percibiendo anualmente del FEOGA. Más significativo sería el refuerzo en la dotación del segundo pilar. Por ejemplo, un trasvase de 500 millones de euros de ayudas directas al segundo pilar implicaría un incremento de la contribución europea al mismo en nuestro país en más del 50 por 100.

El acuerdo alcanzado minimizó el impacto financiero de la modulación (ver cuadro n.º 2). Así, mientras la Comisión ha estimado que la dotación de fondos para desarrollo rural se incrementará sólo en 1.200 millones de euros, el MAPA ha estimado que España obtendrá 184,2 millones de euros anuales adicionales, estimando que su contribución a la modulación será de 141,4 millones de euros, cifra reducida, si bien algo superior a la calculada en el cuadro número 2.

Ahora bien, más que de un riesgo de pérdida presupuestaria neta para la agricultura española, los temores reales provienen de los efectos redistributivos esperados de la reforma. En primer lugar, las explotaciones perdedoras no necesariamente serán las explotaciones ganadoras. El riesgo de pérdida de proyectos de desarrollo rural se acentúa porque el segundo pilar requiere cofinanciación por parte del gobierno central y las comunidades autónomas. Es aquí donde una apuesta decidida de nuestras administraciones públicas a favor del desarrollo rural constituiría un prerrequisito necesario para que una reforma en profundidad de la PAC tuviera éxito en España. El miedo a perder recursos financieros en realidad trasluce un temor a un déficit de corresponsabilidad por parte de nuestras instituciones públicas. Éstas tendrían que creer en la reforma. La agricultura española ganará si las medidas de apoyo a la agricultura europea contenidas en la PAC empiezan a basarse menos en la producción cuantitativa histórica y más en factores territoriales y humanos, como el empleo en las explotaciones, la aportación de la agricultura a la conservación del medio ambiente y el paisaje rural. Para ello, habría que considerar la mayor integración de la política agraria en la política regional. En otros términos, se trataría de salir de una trampa en la que están habitualmente atrapados nuestros poderes públicos y organizaciones sectoriales: «como Bruselas financia, mejor no cambiar, no sea que perdamos financiación». Pero ello, implicaría que nuestras autoridades nacionales y regionales se implicaran más en el diseño (y, por qué no, la cofinanciación) de una política agraria que, respetando un principio de unidad de mercado, se adaptase mejor a las necesidades actuales del mundo rural.

El argumento sobre el «miedo a perder» se amplifica cuando se refiere al estrato de explotaciones que constituye el núcleo de lo que se ha venido a denominar la «agricul-

CUADRO N.º 3

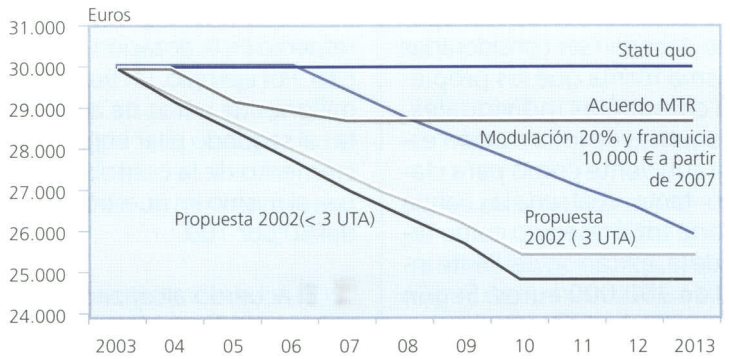
EJERCICIO DE MODULACIÓN EN ESPAÑA Y FRANCIA

ESTRATOS	NÚMERO MILES	AYUDA TOTAL MILLONES DE €	IMPACTO MODULACIÓN			
			PROPUESTA COMISIÓN (*)		ACUERDO MTR	
			Millones de €	Porcentaje	Millones de €	Porcentaje
ESPAÑA (AÑO 2000)						
< 5.000	723,54	831,7	0,0	0,0	0,0	0,0
> 5.000 < 10.000	81,05	572,7	33,5	5,8	8,4	1,5
> 10.000 < 50.000	75,95	1.400,3	204,1	14,6	51,0	3,6
> 50.000 < 300.000	6,46	576,2	108,8	18,9	27,2	4,7
> 300.000 (**)	0,13	62,5	23,5	37,6	3,1	4,9
FRANCIA (AÑO 2000)						
< 5.000	336,00	414,1	0,0	0,0	0,0	0,0
> 5.000 < 10.000	78,99	584,9	38,0	6,5	9,5	1,6
> 10.000 < 50.000	165,81	3.601,2	554,4	15,4	138,6	3,8
> 50.000 < 300.000	17,08	1.215,4	226,0	18,6	56,5	4,6
> 300.000 (***)	0,02	6,1	1,2	19,7	0,3	4,9

Notas: (*) No se contabiliza el efecto del aumento de franquicia en 3.000 € por UTA adicional (expl. > 2 UTA). (**) Propuesta 2002. Se asume que cada explotación percibe la media 480,4 miles de € y se le retiene 180,4 miles de €. (***) Propuesta 2002. Se asume que cada explotación percibe la media 303,4 miles de € y se le retiene el 20% de (ayuda menos franquicia).
Fuente: Elaboración del autor a partir de acuerdo MTR (junio de 2003) y Comisión Europea (2002b y 2002c).

tura familiar» en España. Para evaluar el impacto de una modulación del 20 por 100 de las ayudas directas sobre distintos estratos de perceptores de ayuda hemos tomado los datos de la Comisión, indicativos de la distribución de ayudas para el año 2000, y valorado para España y Francia el impacto de la modulación, con franquicias de 5.000 euros y 10.000 euros por explotación. Como se comprueba en el cuadro número 3, un estrato «sensible» de explotaciones profesionales podría ser el formado por perceptores entre 10.000 y 50.000 euros, y estaría constituido por 76.000 explotaciones en España, pero por más del doble en Francia. Esto explica, en buena medida, el por qué Francia quedaría relativamente más afectada por la modulación que España y aporta elementos de racionalidad a la postura oficial francesa de rechazo a la propuesta inicial de la MTR (con franquicia de 5.000 euros, la pérdida media en Francia habría sido superior al 14 por 100, frente al 10,7 por 100 en España). En total, este conjunto de explotaciones en España se habría visto sujeto a una retención de 204,1 millones de euros (cuadro n.º 3). Con los datos proporcionados por el MAPA para el año 2001, citados anteriormente, el colectivo se habría ampliado a 91.000 explotaciones, pero esta vez referido a los perceptores entre 10.000 y 60.000 euros. Con una franquicia de 5.000 euros por explotación, la retención sería en este caso de 279 millones de euros. Con el acuerdo adoptado, la retención a este estrato sensible habrá quedado reducida a algo más de 50 millones de euros. Tanto con la propuesta de la Comisión como con el acuerdo adoptado el problema para la política agraria española consiste en instrumentar medios para facilitar la adaptación de este colectivo de explotaciones a la nueva situación. Más bien, el refuerzo del segundo pilar debería servir para que este colectivo se encontrara amparado por un nuevo impulso en la política de estructuras que, de acuerdo con Sumpsi (2002), sigue siendo necesaria en España. Los órdenes de magnitud apuntados no son cuantiosos si la política agraria apunta a

GRÁFICO 3
PROYECCIÓN DE AYUDAS DIRECTAS PARA UNA EXPLOTACIÓN CON 30.000 € DE AYUDA EN 2003



PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 96, 2003. ISSN: 0210-9107. «SECTOR AGROALIMENTARIO: PAC Y CAMBIOS EN LA DEMANDA»

la explotación familiar como el núcleo de sus programas estructurales.

Por otro lado, fuere cual fuere el esquema de modulación que se hubiera aplicado, una gestión adecuada de la transición, asumiendo que la explotación familiar se ve respaldada por el segundo pilar y el compromiso de nuestras administraciones, siempre puede contemplar un cronograma de desgravación de las ayudas directas que atenúe los impactos. Esto puede quedar claro observando el ejercicio reflejado en el gráfico 3, referido a simulaciones para escenarios alternativos de modulación para una explotación «tipo» perceptora de unos 30.000 euros de ayuda en 2003. Una aplicación de la modulación propuesta en julio de 2002 a partir de 2007, con franquicia de 10.000 euros, pero aplicada a un ritmo del 3 por 100 acumulativo hasta el 20 por 100 en 2013, conduciría a un nivel de ayuda de 26.000 a partir de este último año, es decir, menos de un 13,5 por 100 por debajo del nivel de ayuda en 2003 (siempre en términos nominales). La pérdida puede entonces graduarse de manera que el recorte medio del período 2007-2013 se reduzca a casi el 7,5 por 100 del nivel base de 30.000 euros. En otras palabras, con una transición prolongada, y con una reforzada política de estructuras, el impacto de la modulación sobre el estrato «sensible» podría haber quedado apreciablemente atenuado, incluso si se hubiera optado por una modulación del 20 por 100.

Queda por considerar el problema de la penalización a la gran explotación. Quizá no deba sobrevalorarse el objetivo redistributivo de la reforma MTR, e incluso podría ser improcedente observar la redistribución de ayudas entre tipos de explotación como el objetivo principal de la modulación. Sin embargo, una reforma que reinstrumente las medidas de política agraria no debería sugerir a la sociedad que las grandes explotaciones pueden percibir una protección incondicionada y sin límites. No existen muchos ejemplos, fuera del sector agrario, donde las grandes empresas, además de disfrutar de una nada despreciable protección en frontera para sus productos, se vean además beneficiadas por más de 300.000 euros de ayudas, sin límite, y si se adoptase la disociación de las ayudas, sin ninguna condición sobre cómo emplear la cuantía de la ayuda. Incluso en aquellos países donde el proteccionismo agrario sigue vivo, como en Estados Unidos, existe un límite sobre los beneficios financieros para los perceptores individuales (15). Asimismo, en Estados Unidos, las políticas públicas han priorizado a las pequeñas y medianas empresas sobre la base de los costes adicionales en que estas empresas incurren por su reducida dimensión, sin que se haya cuestionado esta política por un presunto efecto de competencia desleal (véase García Álvarez-Coque *et al.* 1996). La discriminación positiva a favor de la microempresa agraria no constituirá, con seguridad, un freno a la dinámica estructural que ha experimentado el campo español en la última década, como se deduce del análisis del apartado II. La Comisión propuso en julio de 2002 un límite individual de pagos de 300.000 euros por explotación, pero este umbral fue rápidamente retirado durante la negociación. El límite individual, probablemente habría tenido escasos efectos distributivos y habría contribuido poco a la dotación financiera del segundo pilar de la PAC. Sin embargo, habría servido para emitir el mensaje de que existe un límite a la capacidad subsidiadora de la política agraria y que ésta tenderá a concentrarse en objetivos concretos de política agraria. Con la MTR, las ayudas a los grandes perceptores quedan garantizadas, por lo menos hasta 2013, con una mínima retención.

V. BASES PARA UNA ESTRATEGIA ESPAÑOLA

El análisis realizado en las páginas anteriores ha pretendido arrojar alguna luz sobre la dirección que puede y debe tomar la PAC para adaptarse a las necesidades de la agricultura española en el siglo XXI. Mientras durante la década de los noventa el problema de rentas en el sector agrario europeo ha podido abordarse mediante la introducción de las ayudas directas, la PAC no ha podido corregir los fuertes desequilibrios de distribución del apoyo entre territorios y estratos de explotación. La pérdida de vitalidad del medio rural del interior y las imperfecciones en los mercados de comercialización añaden elementos de preocupación a la situación actual.

Una conclusión inmediata es que faltan instrumentos de política agraria que respondan a las necesidades actuales del mundo rural, y no han podido ser introducidos hasta el momento. La PAC ha intentado seguir dando respuestas a los problemas de antaño (por ejemplo, reducir disparidades de renta entre las poblaciones activas agraria y no agraria) cuando muchas de las preguntas del mundo rural han cambiado. El frente externo añade elementos de presión, al obligar a un desacoplamiento de las ayudas y al necesario fortalecimiento de la llamada «caja verde». La Unión puede retrasar este proceso, pero al final tendrá que asumirlo si quiere evitar que la propia OMC, a través de su OSD, sea quien gobierne la PAC. Asimismo, la PAC se ve obligada a reformar su sistema de ayudas directas, con el fin de atemperar el ritmo de reformas en el otro frente internacional sensible, como es el acceso a los mercados.

El análisis de este artículo nos invita a huir de planteamientos fatalistas ante una reforma de la PAC que incorpore el desacoplamiento par-

cial y la modulación de las ayudas. La MTR representa, en este sentido, un acuerdo conservador en relación con las primeras propuestas de la Comisión. Pero éstas no habrían sido tan dramáticas para España si lo que se persigue es un movimiento decidido hacia el segundo pilar de la PAC. La agricultura española tendría poco que perder y mucho que ganar con el trasvase de fondos al segundo pilar de la PAC, lo que está lejos de ser un resultado cuantitativamente evidente en la MTR. De todos modos, desde una visión más optimista, aunque la MTR no resolverá a corto plazo los problemas de la PAC actual, tampoco resultará peor que ésta, e incluso preparará el camino para que, en el medio plazo, la PAC pueda aplicar una política más justa, eficaz y concentrada en objetivos y grupos sociales concretos.

Ante los argumentos expuestos, España no debería oponer un rechazo frontal a una reforma de la PAC en profundidad que en el futuro desarrolle las bases establecidas por la MTR. Más bien a España le convendría tomar la iniciativa y apoyar decididamente este proceso, cuyo destino no tendría que ser obligatoriamente el abandono de la agricultura y el mundo rural por parte del Estado. El proceso de reforma debería ser administrado con metas, ritmos y plazos que permitieran despejar incertidumbres entre los agentes del sector, dentro de los términos de unos *pactos de adaptación* que minimicen algunos de los hipotéticos efectos negativos que las reformas puedan llegar a tener sobre la agricultura española. Aceptando que el desacoplamiento de las ayudas directas comporta una terapia dura, pueden existir distintos métodos para implementar ésta, como el escalonamiento gradual en la modulación. La posibilidad de renacionalizar la PAC sobre la base de desacoplar parcialmente en algunos estados miembros o de complementar los pagos únicos con fondos nacionales está lejos de ser la opción ideal. En cualquier caso, el Gobierno español debería emitir el mensaje de que la transformación del apoyo público al sector agrario hacia el segundo pilar podría estar próxima, y que tendría que apuntar, además, a encuadrarse en los términos de un contrato social coherente con las funciones que la sociedad demanda al mundo rural.

Un principio fundamental de la estrategia española pasaría por defender el compromiso de la sociedad con el sector agrario, aunque aceptando una reinstrumentalización de la PAC hacia la potenciación de las nuevas funciones del mundo rural en la sociedad actual. La adaptación a un mercado más libre no debería implicar ausencia de política agraria. Asimismo, el compromiso social con la agricultura y mundo rural debería intentar escapar a dos importantes restricciones que reducen los grados de libertad de la adaptación de la agricultura española a la política agraria común.

— En primer lugar, los «derechos históricos» de ayuda que tienden a bloquear políticamente cualquier reforma que tenga efectos distributivos. El apoyo a la agricultura debería tender a no depender tanto del peso de la historia para, en cambio, estar cada vez más asociado a objetivos ajenos a los intereses sectoriales, como son la mejora de la calidad, la defensa de territorios con *handicaps* naturales y riesgo de despoblamiento, el apoyo a la incorporación de jóvenes o el fomento de la pequeña y mediana explotación familiar. Quizá la desconexión de las ayudas directas comporte un punto válido de arranque para la deseable emigración de las ayudas de la PAC del primero al segundo pilar, lo que beneficiaría eventualmente a los sectores de la agricultura española que menos apoyo han recibido hasta la fecha, al tiempo que facilitaría la orientación de recursos hacia los territorios menos competitivos.

— En segundo lugar, las restricciones presupuestarias, tan patentes en los debates actuales del Consejo Europeo. No podemos pensar que la adaptación de la agricultura española al nuevo entorno pueda realizarse de manera espontánea, sin recursos públicos. A este respecto, cabría identificar a los potenciales grupos y territorios ganadores y perdedores de la reforma. Paradójicamente, la liberalización de los mercados agrarios podría necesitar de un aumento transitorio del apoyo público a las regiones o sectores más afectados por las presiones competitivas. Es verdad que el marco financiero actual de la PAC no ofrece un amplio margen de maniobra, pero no por ello las políticas de adaptación dejarían de ser necesarias. Por ello, además, debería perderse el temor a la cofinanciación de la política agrícola por parte de nuestras administraciones, siempre y cuando se garantice un apreciable grado de solidaridad financiera en la PAC y las medidas a cofinanciar tengan un carácter socioestructural y unos objetivos territoriales, y no introduzcan distorsiones en el mercado único. En cualquier caso, la Administración española debe contribuir a despejar incertidumbres en el sector agrícola español, transmitiendo la idea de que, ocurra lo que ocurra en Bruselas, el mundo rural español del futuro seguirá siendo apoyado por el sector público, aunque con instrumentos diferentes al enfoque proteccionista tradicional.

Los términos de la estrategia española bien podrían acabar de perfilarse como resultado de los debates promovidos por el propio gobierno en el marco del *Libro Blanco de la Agricultura y el Mundo Rural,* dando como resultado una propuesta de «buenas prácticas» para la nueva política agraria. Muchos de los problemas de los mercados agrarios no se resuelven con los enfoques tradicionales de la política agraria, ni con la protección en frontera ni con

los pagos directos. Buena parte de esos problemas provienen de imperfecciones en los mercados de factores y productos, que requieren medidas ajustadas a la fuente de los problemas. La política agrícola ganaría en eficiencia y en equidad en el marco de medidas orientadas a territorios, proyectos y grupos sociales concretos. Como se ha señalado anteriormente, la reinstrumentalización debería comportar una creciente integración de la política agraria en la política regional. Con la misma cantidad de recursos públicos, pero bien orientados, seguro que la política agrícola ganaría legitimidad ante la sociedad.

Por consiguiente, pensar que la MTR es el final del camino implicaría entrar en un callejón sin salida. No obstante, nos hemos preguntado si las políticas agrarias pueden facilitar la transición a los nuevos escenarios más abiertos. Para ello, sería además necesario reforzar el papel de la Administración para facilitar la absorción de nuevos fondos para el desarrollo rural. Una administración técnicamente capaz será necesaria para el control y seguimiento de las nuevas políticas, tanto al nivel central como al nivel autonómico. Desde luego, reformar la PAC, en la línea defendida por la propuesta MTR o alguna similar, pero no preparando adecuadamente las administraciones españolas, podría suponer la pérdida de recursos o la ineficiencia en su utilización. ¿Cómo sería esa nueva administración agraria? Dejemos que ésta sea una materia por desarrollar en futuros debates de política agraria que, de manera inminente, deberían comenzar.

NOTAS

(*) La elaboración del presente trabajo se enriqueció con los comentarios de José María Sumpsi y de los compañeros del Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Politécnica, incluyendo Eladio Arnalte, Raúl Compés, Víctor Martínez, Dionisio Ortiz y Miquel Villanueva.

(1) El anexo III del informe dirigido por TAMAMES (2002) para el ICAM recoge las opiniones de la mayoría de las organizaciones profesionales agrarias en España.

(2) Véase una descripción de la reforma en http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_es.htm. Las propuestas legislativas de la Comisión en enero de 2003 modificaron los parámetros de la reforma. Sin embargo, los aspectos controvertidos de estas propuestas coincidían substantivamente con los de la propuesta inicial.

(3) La metodología y resultados detallados se recogen en un estudio realizado en colaboración con la Subdirección General de Coordinación y Planificación Económica y Estadística del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (UPV, 2002). Una estimación del apoyo de la PAC a la agricultura mediterránea puede encontrarse en GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, CASTELLANO y SANCHO (1999).

(4) Son frecuentes las quejas de los productores agrarios por los elevados márgenes de intermediación entre los precios en origen de los productos y los precios al consumidor. El MAPA divulga, a través de su Observatorio de Precios, información de ambos tipos de precios. Véase http://www.mapya.es/estadistica/pags/preciosorigen/origen.htm

(5) El manifiesto por un «Futuro para el Medio Rural» firmado por COAG, UPA, Plataforma Rural, junto a un grupo de ONG y organizaciones sindicales (noviembre de 2002) afirmaba que la MTR «busca adecuar la PAC al Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, que, en nuestra opinión, es ilegítimo e injusto, ya que protege los privilegios de un pequeño grupo de compañías y países, en contra de los intereses del medio rural tanto en los países pobres como en los ricos».

(6) Basta con revisar las propuestas de los países en desarrollo en la actual negociación multilateral. Véase http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_e.htm. Un resumen del estado de las negociaciones agrícolas en la OMC a la altura de octubre de 2002 puede encontrarse en WTO (2002). Para una compilación de la literatura acerca del impacto de la Ronda Uruguay sobre los países en desarrollo, véase OMC (2000).

(7) Más información sobre el origen de la controversia y el dictamen del OSD sobre el régimen de importación de plátanos por las Comunidades Europeas puede obtenerse en COMPÉS, GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE y ALDANONDO (1997).

(8) La Comisión predecía que, con el EBA, las existencias públicas de arroz podría superar los 2,5 millones de toneladas en 2010 si no se reducen los precios de intervención (EU Commission, 2002a). La propuesta MTR propone la reducción del precio de intervención en un 50 por 100 y la compensación mediante pagos directos que totalizarían 177 euros/tonelada, de los cuales 75 euros/tonelada (multiplicados ambos pagos por el rendimiento de referencia de 1995) se otorgarían como pago específico (EU Commission, 2002b).

(9) A pesar de los grandes esfuerzos que prestigiosas instituciones han hecho para modelizar los efectos derivados de una liberalización de los mercados agrarios, queda mucho por recorrer antes de que estas herramientas puedan representar fielmente el funcionamiento de los mercados internacionales (véase ANANIA, 2001).

(10) Más detalles sobre esta argumentación pueden encontrarse en el capítulo 9 de COMPÉS, GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE y REIG (2001).

(11) Incluso se discute sobre la compatibilidad del nuevo enfoque norteamericano con el compromiso de ayuda interna de EE.UU. asumido tras la Ronda Uruguay. Para más información sobre las críticas europeas a la nueva política agraria de los EE.UU., véase http: //europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/usfarmbill/index_en.htm

(12) La necesidad de compatibilizar el apoyo al sector agrario con la minimización de las distorsiones al comercio internacional fue un elemento clave de los principios para la reforma de las políticas agrícolas adoptados por la Conferencia de Ministros de Agricultura de la OCDE en 1987.

(13) Este mismo argumento puede extenderse al ámbito de las negociaciones comerciales multilaterales. Los países en desarrollo se quejan de que la llamada «caja verde» consolidaría unos niveles de apoyo asimétricos. Pero también podría observarse como un «mal necesario» para facilitar la transición de la agricultura en el mundo industrializado.

(14) Se recoge así el punto de vista oficial de la Confederación de Cooperativas Agrarias de España de que «la propuesta compromete la permanencia de la actividad agraria en las zonas más desfavorecidas de la Unión» (19-09-2002). Habría que preguntar si esta idea se refiere a «esta» propuesta o si se extendería a «cualquier» propuesta de disociación de las ayudas.

(15) La ley FSRI aprobada limita los pagos directos a 40.000 dólares, los *loan deficiency payments* a 75.000 dólares, y los pagos contra-cíclicos a 65.000 dólares. Adopta un límite de renta bruta ajustada de 2,5 millones de dólares para participar en los programas agrícolas. La limitación monetaria total se fija, en total, en 360.000 dólares.

BIBLIOGRAFÍA

ANANIA, G. (2001), «Modelling agricultural trade liberalization and its implications for the European Union», INEA, Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, *Working Paper,* número 12, septiembre.

ANTÓN, J. (2001), *Decoupling: A Conceptual Overview,* Com/Agr/Apm/Td/ WP(2000)14/Final, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries Trade Directorate.

ARNALTE, E. (2003), «PAC y desarrollo rural: Una relación de amor-odio», *Información*

Comercial Española-Revista de Economía (en prensa).

BUCKWELL, A.; BLOM, J.; COMMINS, P.; HERVIEU, B.; HOFREITHER, M.; VON MEYER, H.; RABINOWICZ, E.; SOTTE, F., y SUMPSI VIÑAS, J.M. (1997), *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe,* Reports and Studies, número 5, European Economy.

COMPÉS, R.; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M., y ALDANONDO, A. (1997), «La OMC y la solución de diferencias comerciales. El caso del plátano», *Revista Española de Economía Agraria,* n.º 181: 126-156.

COMPÉS, R.; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M., y REIG, E. (2001), *Agricultura, comercio y alimentación. OMC y negociación multilateral,* Serie Estudios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

CUNHA, A. (2002), «A Mediterranean Perspective of The CAP Mid Term Review», intervención en *AGRA Europe CAP Mid Term Review Conference,* 28 de octubre.

EU COMMISSION (2001), DG Regional «Study on impact of community agricultural policies on economic cohesion, DG Regional. Bruselas.

— (2002a), *Medium Term Prospects for Agricultural Markets,* DG Agriculture, Bruselas, junio.

— (2002b), *Communication From The Commission To The Council And The European Parliament Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy,* 10-7-2002, COM (2002) 394 final, Bruselas.

— (2002c), *Indicative figures on the distribution of direct farm aid,* MEMO/02/198 Bruselas, 1, octubre.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (director) *et al.* (1996), *La participación de la PYMES en la contratación pública,* Generalitat Valenciana - Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.

— (2002), «La agricultura mediterránea y las reglas de la globalización. ¿Un juego de suma positiva?» en GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (coord.), *La agricultura mediterránea en el siglo XXI:* 33-52, Colección Estudios Socio-Económicos Mediterráneo Económico, n.º 2, Instituto Rural Cajamar, Almería.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M.; CASTELLANO, E., y SANCHO, M. (1999), «Los efectos distributivos de la PAC y la cohesión. Un punto de vista mediterráneo», *RAE - Revista Asturiana de Economía,* 14: 51-72.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M., y WIECK, CH. (2001), «¿Es la reducción de las desigualdades interregionales una cualidad de la PAC?», comunicación presentada al *IV Congreso Nacional de Economía Agraria,* Pamplona, septiembre, http://www.upv.es/aeea/acti/pam/pa.htm#a2

GARCÍA AZCÁRATE, T., y MASTROSTEFANO, M. (2002), «Mediterranean integration and the future of the CAP», *Invited Paper to the Xth EAAE Congress,* Zaragoza, agosto.

GONZÁLEZ, J.J. —con la colaboración de GÓMEZ BENITO, C., y GARCÍA BARTOLOMÉ, J.M.— (2002), *Juventud rural y relevo generacional en la agricultura,* Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural, Jornada Temática sobre «Relevo generacional e incorporación de mujeres al medio rural», Madrid, 14 de noviembre, http://www.libroblancoagricultura.com/libroblanco/jtematica/politicas_relevo/ponencias.asp.

MARTÍNEZ GÓMEZ, V. (2002), «¿Hacia qué nueva PAC se encamina Europa?», *Análisis del Real Instituto Elcano,* 22-10-2002, http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/119.asp

MASSOT, A. (1999), «Reforma de la política agrícola común *versus* reforma del sistema de financiación de la Unión Europea», *RAE-Revista Asturiana de Economía,* 14: 73-106.

— (2002a), «El acuerdo del Consejo Europeo de Octubre de 2002: Entre la ampliación real y la reforma de la PAC virtual», trabajo (no publicado) basado en la ponencia presentada al seminario sobre *Los efectos en el sector agroindustrial de Galicia de la integración en la UE de los países del Centro y Oriente de Europa*, organizado por el Instituto de Estudios Económicos de Galicia - Fundación Pedro Barrié de la Maza, La Coruña, 13 de noviembre de 2002.

— (2002b), «La reforma de la PAC de 2003: ¿Qué tipo de ayudas, para qué objetivos y para quién?», Universidad Internacional de Andalucía, curso: *Las subvenciones agrarias a debate,* Baeza, 13 de septiembre.

OECD (2002), *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2002,* OECD, París.

OMC (2000), *Estudios sobre la aplicación y repercusión del Acuerdo sobre la Agricultura en los países en desarrollo,* compilación de la Secretaría. Documento, Comité de Agricultura, G/AG/NG/S/16, 9 de octubre, Ginebra.

— (2001), *Notificación adjunta relativa a los compromisos en materia de ayuda interna correspondientes a la campaña de comercialización de 1998-99,* Comité de Agricultura, G/AG/N/EEC/30, 22 de marzo, Ginebra.

PLANELLS, J.M., y MIR, J. (2002), «La agroexportación ante la nueva distribución alimentaria», en GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (coord.), *La agricultura mediterránea en el siglo XXI:* 124-139, Colección Estudios Socio-Económicos Mediterráneo Económico, número 2, Instituto Rural Cajamar, Almería.

RAMA, R., y CALATRAVA, A. (2002), «La internacionalización del sistema agroalimentario español: comercio exterior e inversión extranjera directa», en GÓMEZ BENITO, C., y GONZÁLEZ, J.J. (coord.), *Agricultura y sociedad en el cambio de siglo:* 181-230, MCGRAW-HILL - UNED, Madrid.

REGIDOR, J. G. (2000), *El futuro del medio rural en España, agricultura y desarrollo económico,* Consejo Económico y Social (CES), Madrid.

SANZ CAÑADA, J. (2002), «El sistema agroalimentario español: estrategias competitivas frente a un modelo de demanda en un contexto de mercados imperfectos», en GÓMEZ BENITO, C. y GONZÁLEZ, J.J. (coord.), *Agricultura y sociedad en el cambio de siglo*: 81-142, MCGRAW-HILL – UNED, Madrid.

SUMPSI, J.M. (2002), *Una nueva política estructural para una nueva agricultura,* Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural, Jornada temática «Estructuras Agrarias», Madrid, 7 de marzo, http://www.libroblancoagricultura.com/libroblanco/jtematica/estruc_agraria/ponencias.asp

SWINBANK, A., y TANGERMANN, S. (2000), «A proposal on the future of direct payments under the CAP», *Working paper* n.º 1 del proyecto «Bondscheme», financiado por la Commision Europea, octubre.

TAMAMES, R. (director) (2002), *Análisis, comentarios y observaciones sobre la revisión intermedia de la PAC, propuesta por la Comisión Europea el 10.VII.02,* Instituto de Cuestiones Agrarias y Medioambientales (ICAM), publicado en http://www.icam-es.com.

TORREBLANCA, J.I. (2002), «Las claves de un acuerdo sorpresa», *Análisis del Real Instituto Elcano* (28-10-2002), http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/132.asp

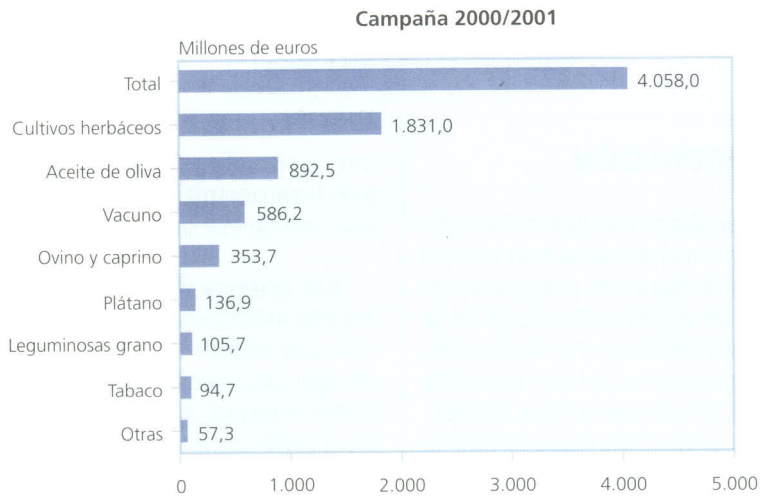
UPV (2002), *Sistema de seguimiento del apoyo de la PAC a las agriculturas regionales. Análisis de la Agenda 2000 y escenarios alternativos.* Estudio financiado por el Convenio de Colaboración entre la Universidad Politécnica de Valencia y la Subdirección General de Coordinación y Planificación Económica y Estadística del MAPA.

WINTERS, L.A. (1987), «The political economy of the agricultural policies of industrial countries», *European Review of Agricultural Economics* 14: 285-304, existe traducción castellana en el libro coordinado por GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (1991), *Análisis institucional de las políticas agrarias. Conflictos de intereses y política agraria,* Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Serie Estudios, n.º 59.

WTO (2002), *WTO Agriculture Negotations, The Issues, and where we are now,* briefing document by the the Information and Media Relations Division of the WTO Secretariat, Ginebra. http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agnegs_bkgrnd_e.pdf

ANEXO I

GRÁFICO A1
AYUDAS DIRECTAS EN ESPAÑA A PRODUCTOS CONSIDERADOS EN EL REGLAMENTO CE N.º 1259/1999



Fuente: Elaboración del autor a partir de la *Memoria* del FEGA.

ANEXO II

La estimación de la ayuda al productor (EAP) —anteriormente llamada equivalente de subvención al productor— ha sido adoptada por la OCDE para medir la ayuda a la agricultura. La EAP (*PSE - producer support estimate*, sería el término anglosajón) es una medida agregada de ayuda a los agricultores. La EAP equivale al valor monetario de todas las transferencias a los productores resultantes de políticas que implican obstáculos al comercio, apoyo a los precios, programas de productos básicos, apoyo a la comercialización, subvenciones a los insumos, exenciones fiscales y asistencia a las inversiones de largo plazo, incluyendo tanto las medidas de ayuda a productos específicos como las no referidas a productos específicos. Cabe observar también que la EAP incluye todos los tipos de ayuda a los agricultores, independientemente de que distorsionen o no los precios y afecten o no los flujos comerciales internacionales. Por consiguiente, la EAP es un indicador de la ayuda a los productores y no de los efectos de distorsión del comercio que tiene dicha ayuda. La OCDE no proporciona resultados desagregados para los estados miembros de la UE, por lo que fue preciso acudir a procedimientos de imputación nacional y regional. Para la estimación del componente de apoyo al precio de mercado se ha recurrido a dos enfoques metodológicos, correspondientes a dos categorías de productos (véase García Álvarez-Coque, Castellano y Sancho, 1999; García Álvarez-Coque, J.M. y Wieck, Ch., 2001, y UPV, 2002).

Tomando como base la Unión Europea, considerada de manera agregada, para los productos de carácter continental (cereales, oleaginosas, azúcar, carnes, lácteos y huevos) se ha partido de los resultados obtenidos por la propia OCDE. Sin embargo, para productos mediterráneos las bases de la OCDE no suministran información, por lo que hemos realizado una estimación propia. Para tabaco y algodón, se asume que sus niveles de apoyo al precio son prácticamente nulos, toda vez que su política comunitaria se basa en pagos directos, y no en protección frente al exterior. Para los casos de frutas y hortalizas, vino y aceite de oliva, sí existe un limitado grado aislamiento del mercado de la UE con respecto a los intercambios internacionales, lo cual se materializa en la necesidad de subvencionar las exportaciones para poder hacer competitivos los productos comunitarios en el mercado internacional. En nuestra investigación para los citados productos, tomamos el subsidio unitario (desembolso por unidad de producto con derecho a subsidio) como una medida del diferencial entre los precios de mercado interno y los precios internacionales. Una vez obtenidos los resultados agregados, a escala de la Unión Europea, considerada en su conjunto, hemos supuesto que el apoyo al precio de mercado interno debe distribuirse entre las regiones de la UE proporcionalmente a su participación en la producción final agraria de la Unión. Las ayudas directas de la PAC se distribuyeron regionalmente en dos etapas. La primera consiste en una distribución nacional de las mismas, sobre la base de información proporcionada por los informes financieros del FEOGA- garantía. La segunda etapa consistió distribuir las ayudas directas atribuidas a cada estado miembro entre sus respectivas regiones. Esta etapa nos obliga a realizar un supuesto homogéneo sobre distribución regional de las ayudas directas de cada estado miembro, para lo cual utilizamos la información regionalizada suministrada por la base CAPRI (ver la página web http://www.agp.uni-bonn.de/agpo/rsrch/capri/capri_e.htm, que proporciona información detallada sobre el proyecto CAPRI y sus principales resultados). Durante la realización del presente estudio, fue publicado otro trabajo por la Dirección Regional de Política Regional de la Comisión Europea (EU Commission, 2001), en el marco de la elaboración del *Undécimo Informe Anual de los Fondos Estructurales* (1999) y del *Segundo Informe sobre la Cohesión* (2001). Deben destacarse las notables diferencias metodológicas entre el estudio citado y el presente trabajo, en particular las referidas a: 1) la *cobertura de productos* abarcados en la estimación, incluyendo nuestro trabajo un número más amplio de productos agrarios, en particular algunos de especial incidencia en el Sur de Europa, como el algodón, el tabaco y el aceite de oliva, y 2) *la estimación de pagos directos procedentes del FEOGA,* basada en nuestro trabajo en los informes financieros del FEOGA-Garantía, mientras que en el estudio de la Comisión, la cuantificación de subsidios directos de la PAC, al nivel regional, está basada en datos procedentes de las cuentas económicas de la agricultura. Por tanto, entendemos que nuestro método proporciona una estimación basada en una fuente directa de datos financieros sobre subvenciones y transferencias derivadas de la política agrícola común.

LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS EN ESPAÑA

ANÁLISIS DE SUS TRANSFORMACIONES EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Edelmiro LÓPEZ IGLESIAS (*)
Universidad de Santiago de Compostela

Resumen

Frente a la lentitud de los cambios que se constataba en los años setenta y sobre todo en los ochenta, los datos recientes (tanto los ofrecidos por las encuestas sobre la estructura de las explotaciones agrícolas como los derivados de los censos agrarios) muestran, por el contrario, que el proceso de ajuste estructural en la agricultura española se aceleró fuertemente a partir de la integración comunitaria. De tal modo que, si la dimensión económica de las explotaciones y otras ratios básicas continúan estando lejos de la media europea, en la década de los noventa asistimos a transformaciones intensas que han permitido una cierta convergencia con esa media.

Partiendo de esa constatación, este artículo se plantea tres objetivos: resumir las transformaciones experimentadas por las estructuras agrarias en España durante el último decenio, centrando la atención en los cambios en el número y dimensión (física y económica) de las explotaciones; aclarar los mecanismos a través de los cuales se ha operado esa reestructuración, y, finalmente, aportar unas primeras conclusiones e hipótesis sobre sus factores explicativos.

Palabras clave: estructuras agrarias, tamaño de las explotaciones, ajuste estructural, arrendamiento de tierras, efectos de las políticas agrarias.

Abstract

Compared with the slow rate at which changes took place in the seventies and eighties, recent statistics (both those offered by surveys into the structure of farms and those produced by agricultural censuses) show, however, that the process of structural adjustment in Spanish agriculture speeded up considerably after Spanish accession to the Community. This is so much the case that, although the economic dimension of farms and other basic ratios continue to be far removed the European average, in the nineties we are witnessing marked changes that have permitted a certain convergence with that average.

Starting from this observation, this article goes on to set itself three aims: summarize the variations that have taken place in agricultural structures in Spain over the last ten years, focusing on the changes in the number and size (both physical and economic) of farms; explain the mechanisms through which this restructuring has operated; and lastly, put forward some initial conclusions and theories as to explanatory factors.

Key words: agricultural structures, size of farms, structural adjustment, leasing of lands, effects of agricultural policies.

JEL classification: Q10, Q13.

I. INTRODUCCIÓN

LOS análisis realizados durante las últimas décadas han venido insistiendo en el «retraso» del proceso de ajuste estructural de la agricultura española y en las fuertes deficiencias estructurales que ésta presenta, en consecuencia, respecto a los países más desarrollados de la Unión Europea. Éste era el discurso habitual, casi un lugar común, durante los años previos a nuestra integración en la Comunidad y, en líneas generales, se ha mantenido hasta hoy. Además, los datos estadísticos —concretamente los ofrecidos por los censos agrarios— reforzaban ese diagnóstico al sugerir que las transformaciones de los años sesenta, derivadas de la crisis de la agricultura tradicional, se habían frenado en los setenta, y sobre todo en los ochenta, hasta dejar paso a un práctico inmovilismo estructural (Sumpsi, 1994; Barceló, 1994).

Frente al mantenimiento de ese discurso, los datos recientes (tanto los ofrecidos por las encuestas sobre la estructura de las explotaciones agrícolas para el período 1987-1997 como los derivados de los censos agrarios para el decenio 1989 -1999) muestran, por el contrario, que el proceso de ajuste estructural en nuestra agricultura se aceleró fuertemente a partir de la integración comunitaria. De tal modo que, si la dimensión económica de las explotaciones, la productividad del trabajo y otras ratios básicas continúan estando lejos de la media europea, en la década de los noventa asistimos a transformaciones intensas que han permitido una cierta reducción de ese *gap*.

Esa aceleración de los cambios resulta más llamativa por coincidir con una reorientación del modelo de agricultura en la UE que, al menos sobre el papel, apunta justamente en el sentido contrario: el deseo de mantener una población agraria numerosa y de estabilizar las pequeñas explotaciones.

En este sentido, de todos es conocido que, como respuesta a la crisis de la PAC «clásica» —una crisis que no es sólo del modelo de política agraria, sino que tiene como fondo la cuestión más general de las funciones que debe cumplir la agricultura y el medio rural en el contexto actual de la Europa Occidental—, ya desde mediados de los años ochenta se comenzó a avanzar en la definición del nuevo modelo de agricultura que se considera deseable para Europa. Este nuevo «discurso», que se corresponde con lo que hoy podemos denominar «paradigma de la multifuncionalidad», está claramente presente en los documentos de la Comisión Europea desde mediados de los años ochenta, y en concreto aparece configurado ya de forma nítida en el «Libro Verde» de la Comisión de 1985 (Comisión Europea, 1985), aunque irá madurando y desarrollándose en textos posteriores (Comisión Europea, 1991 y 1998). En síntesis, la idea básica es que, sin abandonar la función tradicional de producir alimentos y otras materias primas a costes cada vez

menores, la agricultura debe cumplir también otras funciones cada vez más relevantes para el conjunto de la sociedad. Sobre todo dos: la ambiental (conservación del paisaje y el medio ambiente) y la social-territorial o «rural» (contribuir a la viabilidad de las áreas rurales y a un desarrollo territorial más equilibrado).

Entre las implicaciones de ese nuevo modelo para la agricultura europea, nos interesa destacar una: la conveniencia de mantener una población agraria relativamente numerosa y de frenar consiguientemente la desaparición de explotaciones. Aunque muchas de ellas —las de pequeño tamaño— no sean necesarias como productoras de alimentos, su mantenimiento se considera conveniente, especialmente en las áreas de montaña, debido a las «otras funciones» que cumplen para el conjunto de la sociedad. Pues bien, en el marco de ese nuevo discurso, la evolución en España parece ir a contracorriente, puesto que es justamente en la década de los noventa cuando el proceso de desaparición y concentración de explotaciones alcanza su mayor intensidad.

Partiendo de esas consideraciones, en este trabajo nos proponemos tres objetivos:

— Resumir las transformaciones estructurales experimentadas por la agricultura española en el último decenio, centrándonos en los cambios en el número y dimensión de las explotaciones.

— Aportar algunas aclaraciones sobre los mecanismos a través de los cuales se han operado esos cambios.

— Finalmente, establecer unas primeras conclusiones e hipótesis sobre los factores explicativos de ese ajuste estructural.

La base empírica del análisis está constituida esencialmente por los datos de los censos agrarios, complementados para ciertos puntos por las encuestas de estructuras y otras fuentes. En este sentido, somos conscientes de que lo ofrecido es un primer balance de la reestructuración reciente del sector, que deberá ser matizado y precisado a partir de estudios más detallados de ámbito sectorial o regional. Y también conocemos las deficiencias y problemas de homogeneidad que en algunos aspectos presentan las cifras censales. Pero ello no afecta, a nuestro entender, las conclusiones básicas, por lo que hemos optado por aligerar en lo posible el texto de precisiones estadísticas.

II. EL PROCESO DE AJUSTE ESTRUCTURAL REGISTRADO EN LOS AÑOS NOVENTA. CARACTERIZACIÓN GLOBAL

1. Tendencias previas: la lentitud de los cambios estructurales en el período 1962-1989

De acuerdo con los censos agrarios, la evolución del número y dimensión física de las explotaciones en la agricultura española siguió en el período 1962-1989 las tendencias generales observadas a escala europea (disminución del número de unidades productivas e incremento de su superficie media), pero la magnitud de los cambios fue comparativamente modesta. Concretamente, cuatro son las notas que definen la dinámica global en esos 27 años (cuadro n.º 1):

a) Ritmo bastante reducido de la desaparición de explotaciones (-0,9 por 100 acumulativo anual).

b) Esa desaparición se acompañó de una leve contracción de la superficie total censada (-0,1 por 100 anual).

c) Como resultado, el incremento de la superficie media por explotación se limitó al 0,8 por 100 anual.

d) Además, si en vez de tomar la superficie total nos limitamos a la suma de las tierras labradas y los prados y praderas permanentes (la SAU definida de modo restrictivo), se observa que ésta sufrió una contracción mucho mayor (-0,5 por 100 anual), lo que indica que para la superficie realmente utilizada con fines agrarios el abandono de tierras alcanzó una mayor intensidad, haciendo que el incremento de la SAU/explotación se limitara al 0,4 por 100 anual.

Ello hizo que el proceso de ajuste estructural fuera bastante débil si lo consideramos en el contexto de la Europa comunitaria. Lo que encajaba en las pautas generales constatadas en la Comunidad Europea: éstas se caracterizaban en esos decenios por un ritmo de la reestructuración en los países meridionales comparativamente débil y claramente inferior al registrado en los estados más desarrollados del centro y Norte, con la única excepción del Reino Unido (gráfico 1).

Además, si diferenciamos los tres períodos intercensales ahí incluidos se observa una progresiva ralentización del proceso, de tal modo que la reestructuración modesta, pero significativa, operada en los años sesenta se habría frenado notablemente en los setenta, para dejar paso a un casi completo inmovilismo o parálisis estructural en los ochenta: el crecimiento anual de la superficie/explotación fue respectivamente del 1,6 por 100, 0,5 por 100 y 0,1 por 100; y para la SAU/explotación el freno fue todavía más acusado (1,7 por 100, -0,3 por 100 y -0,4 por 100), siendo esto debido, sobre todo, al progresivo deterioro de la movilidad de las tierras liberadas (1), como puede verse en el cuadro n.º 1.

CUADRO N.º 1

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO Y SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS EN ESPAÑA 1962-1989

	1962	1972	1982	1989	TASAS DE VARIACIÓN ACUMULATIVA ANUAL 1962/1972	1972/1982	1982/1989	1962/1989	VARIACIÓN 1962/1989
Número total de explotaciones (miles)	2.935,3	2.571,1	2.375,3	2.284,9	-1,3	-0,8	-0,6	-0,9	-22,2
SAU (*) (miles de has.)	21.210,0	21.885,8	19.626,4	18.380,9	0,3	-1,1	-0,9	-0,5	-13,3
Superficie total (miles de has.)	44.647,9	45.702,7	44.311,8	42.939,2	0,2	-0,3	-0,4	-0,1	-3,8
Superficie total/ explotación (has.)	15,2	17,8	18,7	18,8	1,6	0,5	0,1	0,8	23,5
SAU (*)/explotación (has.)	7,2	8,5	8,3	8	1,7	-0,3	-0,4	0,4	11,3
SAU (*)/superficie total	47,5	47,9	44,3	42,8	—	—	—	—	—

Notas: (*) Para homogeneizar los datos de los sucesivos censos las cifras de SAU corresponden aquí a la suma: tierras labradas + prados y praderas permanentes.
Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Censos agrarios.

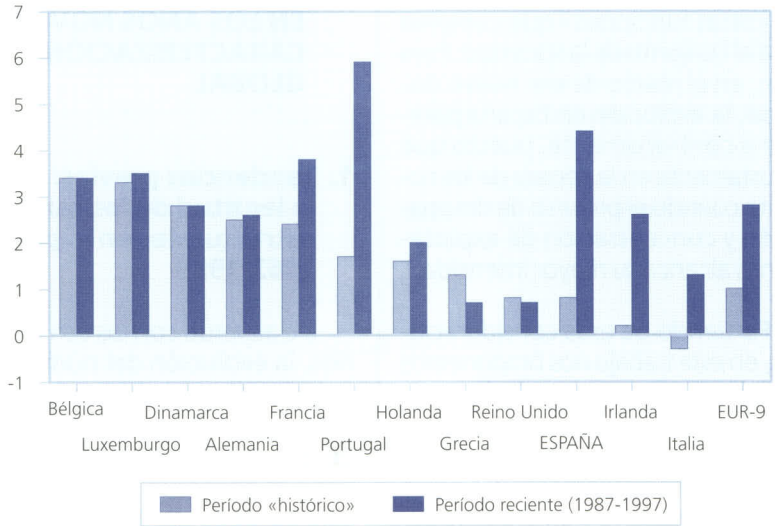
2. La aceleración de las transformaciones en la década de los noventa; el incremento de la dimensión física de las explotaciones

En contraste con esas tendencias previas, las encuestas sobre la estructura de las explotaciones agrícolas (EEEA) venían sugiriendo que el ajuste estructural se aceleró fuertemente a partir de la integración europea (Arnalte, 2002a). Pues bien, las cifras del Censo Agrario de 1999, dadas a conocer recientemente, confirman esa aceleración, aunque matizando la magnitud exacta de los cambios (cuadro n.º 2).

Concretamente, de acuerdo con los censos agrarios, la desaparición de explotaciones alcanzó en el decenio 1989-1999 una tasa anual (-2,4 por 100) que multiplica por 2,5 la constatada en el período 1962-1989 (-0,9 por 100), aunque está lejos de la indicada por las EEEA (-3,9 por 100 anual en el decenio 1987-1997). Y lo mismo sucede para el incremento de la superficie/explotación: éste registra un ritmo (2,3 por 100) que triplica el observado entre 1962 y 1989 (0,8 por 100), si bien es muy inferior al señalado por las EEEA (4,1 por 100).

En cualquier caso, al margen de esos matices —según la fuente estadística que tomemos—, está fuera de toda duda que la desaparición de explotaciones se aceleró fuertemente en el último decenio. Y a ello hay que unir una segunda novedad: la mejora considerable de la movilidad de las superficies liberadas, reflejada en el porcentaje de esas tierras que son transferidas a otras explotaciones (2). El resultado es que entre 1989 y 1999 desaparecieron unas 500.000 explotaciones con tierras, casi tantas como en los 27 años precedentes (520.000), y la superficie media por explotación registró un incremento (25,4 por 100) superior al operado en esos tres decenios (23,5 por 100), tal como se aprecia en los cuadros números 1 y 2.

GRÁFICO 1
RITMOS DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN EN LA AGRICULTURA EUROPEA (TASA DE VARIACIÓN ANUAL DE LA SAU/ EXPLOTACIÓN)



Nota: El período «histórico» se refiere, para la mayoría de los países, al período 1966-1987, o bien 1970-1987; para España, cifras correspondientes a la superficie total/ explotación y al período 1962-1989.

CUADRO N.º 2

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO Y SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS EN ESPAÑA EN EL PERÍODO RECIENTE

ENCUESTAS SOBRE LA ESTRUCTURA DE LAS EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS	*1987*	*1993*	*1995*	*1997*	*TASAS DE VARIACIÓN ACUMULATIVA ANUAL 1987/1997*	*VARIACIÓN 1987/1997*
Número de explotaciones (miles)	1.791,6	1.383,9	1.277,6	1.208,3	-3,9	-32,6
SAU (miles de has.)	24.796,5	24.713,7	25.230,3	25.630,1	0,3	3,4
Superficie total (miles de has.)	33.685,8	33.995,9	33.949,6	33.824,8	0,0	0,4
Superficie total/explotación (has.)	18,8	24,6	26,6	28,0	4,1	48,9
SAU/explotación (has.)	13,8	17,9	19,7	21,2	4,4	53,3
SAU/superficie total	73,6	72,7	74,3	75,8		

CENSOS AGRARIOS	*1989*	*1999*	*TASAS DE VARIACIÓN ACUMULATIVA ANUAL*	*VARIACIÓN 1989/1999*
Número de explotaciones (miles)	2.284,9	1.790,2	-2,4	-21,7
SAU (miles de has.)	24.740,5	26.316,8	0,6	6,4
Superficie total (miles de has.)	42.939,2	42.181,0	-0,2	-1,8
Superficie total/ explotación (has.)	18,8	23,6	2,3	25,4
SAU/explotación (has.)	10,8	14,7	3,1	35,8
SAU/Superficie total	57,6	62,4		

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, encuestas sobre la estructura de las explotaciones agrícolas y censos agrarios.

Los comentarios anteriores se referían a la dimensión física de las explotaciones en términos de superficie total. Un fenómeno adicional a destacar en la última década es el significativo incremento de la SAU, algo que no puede atribuirse a modificaciones metodológicas, puesto que el concepto empleado en 1999 es idéntico al del censo anterior. Por tanto, cabe concluir que, rompiendo también en esto con las tendencias precedentes, el volumen global de la SAU experimentó en los años noventa una expansión que se corresponde, en principio, con cambios reales en los usos de la tierra. Examinando con algo más de detenimiento esos cambios, resaltan tres hechos (cuadro n.º 3):

a) El volumen de tierras labradas aumentó en 672.613 has. (+4,1 por 100), debido a dos grupos de cultivos: olivar (+483.725 has., +27,0 por 100) y cultivos herbáceos y barbechos (+305.090 has., +2,5 por 100).

b) Ello se acompañó de un incremento mayor de los pastos permanentes (903.668 has., +10,6 por 100).

c) El resultado fue que, mientras la superficie total censada se redujo en cerca de 760.000 has. (-1,8 por 100), la SAU se amplió en más de 1.575.000 (+6,4 por 100); haciendo que la ratio SAU/superficie total ascendiera del 57,6 por 100 al 62,4 por 100.

A la hora de interpretar esos cambios y sus posibles factores explicativos, pueden apuntarse algunas hipótesis:

— La expansión de la superficie ocupada por el olivar y los cultivos herbáceos parece que debe vincularse con las subvenciones concedidas en ambos sectores por las respectivas organizaciones comunes de mercado (en el caso de los cereales, a partir de la reforma de la PAC de 1992).

— La expansión de los pastos permanentes resulta, en principio, coherente con el importante aumento de la cabaña ganadera, y concretamente de la existente en las explotaciones con tierras: el número total de unidades ganaderas en estas explotaciones se incrementó un 39 por 100.

No obstante, cabe cuestionarse hasta qué punto estamos ante un crecimiento real de la superficie dedicada a pastos, y en qué medida no ha podido darse una cierta expansión ficticia con el fin de cobrar las primas establecidas en el bovino de carne a partir de la reforma de la PAC de 1992 (dada la necesidad, para tener derecho a esas primas, de que la carga ganadera no supere determinado techo). Y una duda similar surge en relación con el aumento de la superficie dedicada a cultivos herbáceos: el aprovechamiento agrario de que son objeto realmente las tierras incorporadas a este uso (3).

En cualquier caso, el resultado final —de acuerdo siempre con los censos— fue que el notable aumento de la superficie total/explotación (+25,4 por 100) se acompañó de un crecimiento mayor de la SAU/explotación (+35,8 por 100), tal como recoge el cuadro n.º 2. De este modo, durante la década de los noventa se ace-

CUADRO N.º 3

EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE CENSADA POR APROVECHAMIENTOS. ESPAÑA 1989-1999

	SUPERFICIE (HECTÁREAS)		*VARIACIÓN*	
	1989	*1999*	*Hectáreas*	*Porcentaje*
Tierras labradas	16.247.747	16.920.360	672.613	4,1
Herbáceos y barbechos	12.094.633	12.399.723	305.090	2,5
Frutales	1.210.316	1.151.968	-58.348	-4,8
Olivar	1.789.864	2.273.589	483.725	27,0
Viñedo	1.082.238	1.035.347	-46.891	-4,3
Otros leñosos	70.696	59.733	-10.963	-15,5
Pastos permanentes	8.492.759	9.396.427	903.668	10,6
Superficie agraria utilizada (SAU)	24.740.506	26.316.787	1.576.281	6,4
Erial, espartizal y matorral	7.254.088	6.118.308	-1.135.780	-15,7
Especies arbóreas forestales	9.246.692	8.418.191	-828.501	-9,0
Otras superficies	1.697.959	1.327.664	-370.295	-21,8
Total otras tierras	18.198.739	15.864.163	-2.334.576	-12,8
Superficie total (ST)	42.939.193	42.180.950	-758.243	-1,8

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, censos agrarios.

leró de forma sustancial el incremento de la SAU/explotación, confluyendo en esto tres factores que, a efectos analíticos, conviene diferenciar:

— La intensificación de la desaparición de explotaciones.

— La mejora en la movilidad de las superficies liberadas.

— Los cambios operados en los usos de la tierra, que se tradujeron en una expansión global de la SAU y un aumento de la ratio SAU/superficie total.

3. El aumento de la dimensión económica de las explotaciones

A esa importante reestructuración en términos físicos se sumó un crecimiento mayor del margen bruto generado por hectárea de SAU; frente a su estancamiento o caída en los años ochenta, éste aumentó en los noventa a una tasa del 4,9 por 100 anual, lo que sugiere la existencia de un considerable proceso de intensificación (cuadro n.º 4). Afinando más, el incremento del MBT/ha. de SAU puede corresponderse con dos fenómenos que conviene distinguir: una intensificación productiva (aumento del *output* físico por hectárea), o bien una elevación del margen bruto generado por unidad física de *output* (debido a la evolución de los precios y las subvenciones). Pues bien, en nuestro caso los datos apuntan a que el incremento del margen bruto total (MBT) se debió esencialmente a este segundo factor, jugando en concreto un papel destacado la fuerte alza de las subvenciones, mientras que el crecimiento del *output* real fue muy limitado (4).

Con esas precisiones, el hecho es que se incrementó de forma considerable el MBT/ha. de SAU, posibilitando que el fuerte aumento de la dimensión física de las explotaciones se acompañara de un crecimiento mucho mayor de su tamaño en términos económicos: el MBT/explotación más que se duplicó entre 1989 y 1999, de 4,0 a 8,7 UDE (+117,5 por 100), como se aprecia en el cuadro número 4.

A modo de recapitulación, en los años noventa asistimos a un aumento más que notable de la dimensión económica de las explotaciones, aumento que cabe atribuir: en un 40 por 100 al incremento de la SAU/explotación y, por consiguiente, al proceso de reestructuración territorial, y en el 60 por 100 restante a la intensificación o mejora de la rentabilidad por unidad de superficie. Constatándose en ambos aspectos una nítida mejora respecto a las tendencias observadas en la década anterior.

4. Comparación con las tendencias en la Unión Europea

Si comparamos esas tendencias con las constatadas en la UE (utilizando los datos de las encuestas de estructuras 1987-1997), destacan tres conclusiones (gráfico 2):

a) En 1987 la agricultura española presentaba una SAU/explotación similar a la UE-12 (103,7 por 100 de la media). Pero el MTB/ha. de SAU, la productividad por unidad de superficie, era la más baja de los doce estados miembros, no alcanzando ni la mitad (46,9 por 100) de la

CUADRO N.º 4

EVOLUCIÓN DE LA DIMENSIÓN FÍSICA Y ECONÓMICA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS. ESPAÑA 1982-1999
(Datos referidos al total de explotaciones censadas) (a)

	1982	1989	1999	TASAS DE VARIACIÓN ACUMULATIVA ANUAL 1982/1989	1989/1999
A. DATOS PUBLICADOS					
Explotaciones (miles)	2.375,3	2.284,9	1.790,2	-0,6	-2,4
SAU (miles de has.)	23.672,5	24.740,5	26.316,8	0,6	0,6
MBT (miles de UDE)	10.845,4	9.069,7	15.539,2	-2,5	5,5
SAU/explotación (has.)	10,0	10,8	14,7	1,2	3,1
MBT/ha de SAU (UDE)	0,46	0,37	0,59	-3,1	4,9
MBT/explotación (UDE)	4,6	4,0	8,7	-2,0	8,1
B. DATOS DE SAU HOMOGENEIZADOS (b)					
Explotaciones (miles)	2.375,0	2.284,7	1.790,0	-0,6	-2,4
SAU (miles de has.)	19.529,7	18.330,8	20.470,4	-0,9	1,1
MBT (miles de UDE)	10.845,4	9.069,7	15.539,2	-2,5	5,5
SAU/explotación (has.)	8,2	8,0	11,4	-0,4	3,6
MBT/ha de SAU (UDE)	0,56	0,49	0,76	-1,6	4,4
MBT/explotación (UDE)	4,6	4,0	8,7	-2,0	8,1

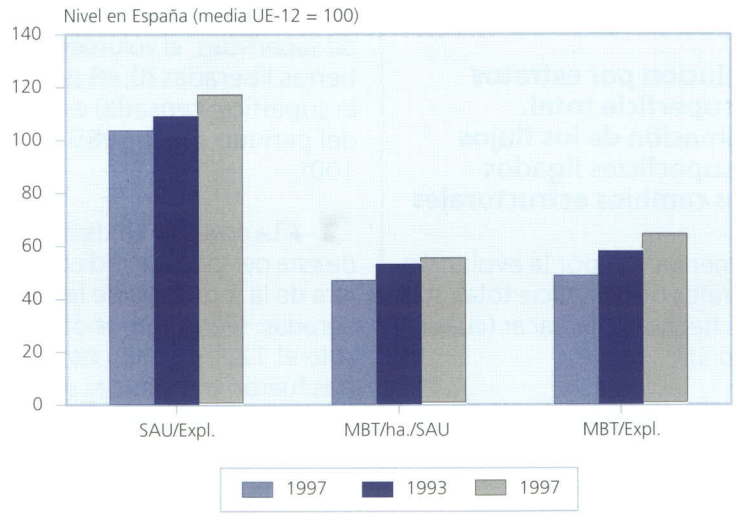
Notas: (a) En el Censo Agrario de 1982, 1 UDE equivalía a 100.000 pesetas de margen bruto total (MBT), en el de 1982 a 159.702 pesetas (1.200 ecus), y en el de 1999 a 200.543 pesetas (1.200 ecus). (b) Las cifras de SAU se refieren aquí a la suma de tierras labradas y prados y praderas permanentes.
Fuente: Elaboración propia a partir de INE, censos agrarios.

media comunitaria. Lo que hacía que la dimensión económica de las explotaciones se limitase a la mitad (48,6 por 100) de la europea.

b) Partiendo de esa situación, el sector experimentó un claro avance durante la primera década de integración: la confluencia de una reestructuración territorial y un proceso de intensificación netamente superiores a la media comunitaria posibilitó que el MBT/explotación registrara un incremento (+102,4 por 100) que duplica el observado en la UE-12 (+54,4 por 100). De hecho, en lo que se refiere a la reestructuración territorial, España es, junto con Portugal, el país que muestra un mayor incremento de la SAU/explotación, modificando de forma sustancial las pautas observadas en las décadas precedentes (gráfico 1).

c) No obstante, eso tan sólo ha permitido recortar en pequeña medida la enorme distancia de que se partía. Así, en 1997 el MBT/explotación se limitaba aún al 63,7 por 100 (2/3) del de la UE-12; un *gap* que se da a pesar de que la dimensión física de las explotaciones supera ya la cifra comunitaria (116,6 por 100), y que tiene su origen en el bajo valor relativo (54,7 por 100) que continúa presentando el MBT/ha. de SAU (gráfico 2).

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LA DIMENSIÓN FÍSICA Y ECONÓMICA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS EN ESPAÑA EN RELACIÓN CON LA MEDIA DE LA UE 1987-1997



Por lo tanto, si es cierto que nuestra agricultura ha experimentado una intensa reestructuración y una cierta convergencia con la UE, hay que recalcar, no obstante, que sigue arrastrando un acusado retraso es-

tructural, que se refleja en la baja dimensión económica media de las explotaciones. De hecho, en 1997 el MBT/explotación en España (10,6 UDE) tan sólo superaba dentro de la UE-15 los de Grecia, Portugal e Italia (5,8 a 8,0 UDE) y se aproximaba al de Austria (11,6), estando muy por debajo de los diez países restantes (entre 18,7 UDE en Irlanda, 57,2 en Dinamarca y 84,1 en Holanda) (Comisión Europea-D.G. de Agricultura, 2002).

III. LA DINÁMICA DE LAS EXPLOTACIONES POR ESTRATOS DE TAMAÑO. ANÁLISIS MÁS DETALLADO DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN

Expuestas las tendencias agregadas, vamos a resumir la dinámica por estratos de tamaño, lo que nos permite profundizar en los cambios que «están detrás» del intenso ajuste estructural operado en el decenio 1989-1999.

1. Evolución por estratos de superficie total. Estimación de los flujos de superficies ligados a los cambios estructurales

Comenzando por la evolución por estratos de superficie total, son tres los hechos a destacar (cuadro número 5):

1) En esta década se aceleró fuertemente la desaparición de explotaciones de 1 a 50 has., en especial las de 1-5 y 5-10 hectáreas.

2) Al mismo tiempo cesó la multiplicación «artificial» de las unidades menores de 1 ha. que mostraban los datos censales en los años setenta y ochenta, dejando paso también a una intensa desaparición.

El resultado fue una notable aceleración de la desaparición de explotaciones inferiores a 50 has.: entre 1989 y 1999 desaparecieron unas 506.000 unidades de este grupo, casi tantas como en los 27 años precedentes (535.000).

3) Junto al ritmo mucho mayor de la defunción de pequeñas explotaciones (< 50 has.), la otra novedad a destacar es el incremento más significativo de las unidades por encima de ese umbral. Siendo los estratos más beneficiados los situados entre 100 y 300 has. (cuadro número 5).

La estimación ofrecida en el cuadro n.º 6, sobre los flujos de superficies ligados a esos cambios estructurales aporta algunas precisiones adicionales de interés:

— De acuerdo con esa estimación, a pesar de que en la década de los noventa se aceleró la desaparición de explotaciones, y dado que ésta se centró en las más pequeñas, ello no originó un incremento apreciable de la liberación de superficies: el volumen anual de tierras liberadas (0,48 por 100 de la superficie censada) es similar al del período 1982-1989 (0,50 por 100).

— La novedad fundamental, desde esta perspectiva, radicó en la mejora de la movilidad de las tierras liberadas: si en los años ochenta tan sólo el 12,1 por 100 de estas tierras fueron transferidas a las explotaciones supervivientes, en los noventa el porcentaje se elevó al 62,2 por 100.

— Esto último fue lo que posibilitó que el volumen anual de superficie movida para la ampliación de explotaciones experimentara un fuerte incremento: del 0,06 por 100 al 0,3 por 100 de la superficie censada, lo que implica que se multiplicó por 5 (cuadro n.º 6).

2. Estructura dimensional en términos de SAU

Los cambios en los usos de la tierra hicieron que la importante transformación en la distribución de las explotaciones por estratos de superficie total se acompañara de una reestructuración más fuerte en términos de SAU, siendo de resaltar sobre todo el mayor incremento del número de unidades en los intervalos altos (5). Concretamente, la evolución por estratos de SAU puede resumirse en dos notas:

— Disminuye el número de explotaciones en todos los intervalos por debajo de 50 has., siendo esta disminución más intensa cuanto menor el tamaño.

— Ello se acompañó de una expansión de las unidades por encima de ese umbral, especialmente de las mayores de 100 has., el grupo más reforzado por el proceso de reestructuración.

A pesar de ese ajuste reciente, la estructura dimensional en términos de SAU continúa presentando en España la imagen «dual» que ha venido caracterizándola. Así en 1999:

— Las explotaciones con menos de 10 has. de SAU suponían aún el 78,5 por 100, pero únicamente contaban con el 11,2 por 100 de la SAU, por lo que, siendo muy importantes en términos sociales, su peso territorial era sumamente limitado.

— En el otro extremo, las mayores de 50 has. constituían sólo el 6,0 por 100 (unas 100.000) pero ocupaban los 2/3 (67,8 por 100) de la SAU. Y, concretamente, las situadas por encima de 100 has., siendo el 2,9 por 100 (menos de 50.000), gestionaban el 54,1 por 100 de la superficie agrícola utilizada.

— Entre ambos extremos seguimos encontrando el «vacío relativo»

CUADRO N.º 5

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EXPLOTACIONES POR ESTRATOS DE TAMAÑO SEGÚN SU SUPERFICIE TOTAL. ESPAÑA 1962-1999

SUPERFICIE TOTAL (HAS.)	*TASAS DE VARIACIÓN ACUMULATIVA ANUAL*			
	1962/1972	*1972/1982*	*1982/1989*	*1989/1999*
< 1	-2,2	0,1	0,9	-3,2
1-5	-0,5	-1,1	-0,7	-2,6
5-10	-0,7	-1,5	-1,4	-2,8
10-20	-1,0	-1,1	-1,6	-2,1
20-50	-0,8	-0,8	-1,2	-1,2
50-100	1,4	0,4	-0,6	0,0
100-200	1,7	0,7	-0,7	1,5
200-500	1,3	-0,1	-0,2	0,8
>= 500	0,4	-0,1	0,4	-0,2
Total explotaciones con tierras	-1,0	-0,7	-0,5	-2,5
<1 ha	-2,2	0,1	0,9	-3,2
1-50 has.	-0,7	-1,1	-1,0	-2,4
50-500 has.	1,4	0,4	-0,6	0,6
>= 500 has.	0,4	-0,1	0,4	-0,2

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, censos agrarios.

CUADRO N.º 6

DATOS SINTÉTICOS SOBRE EL VOLUMEN DE SUPERFICIES LIBERADAS Y MOVILIZADAS PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE EXPLOTACIONES. ESPAÑA 1962-1999 (Cifras absolutas en miles de has.)

	1962-1972	*1972-1982(a)*	*1972-1982(b)*	*1982-1989*	*1989-1999*
1. Superficie censada inicial	44.647,9	45.702,6	45.702,6	44.311,7	42.939,2
2. Superficies liberadas	1.261,3	1.833,6	1.427,5	1.561,6	2.053,1
3. Porcentaje de superficies liberadas (2/1)	2,8	4,0	3,1	3,5	4,8
4. Superficies movilizadas para la ampliación de otras explotaciones	2.316,0	442,7	442,7	189,2	1.276,7
5. Superficies abandonadas o transferidas a otros usos (2-4)	-1.054,7	1.390,9	984,8	1.372,4	776,4
6. Índice de movilidad de las tierras liberadas (4/2)	183,6	24,1	31,0	12,1	62,2
7. Volumen relativo de superficies movidas para la reestructuración de explotaciones (4/1)	5,2	1,0	1,0	0,4	3,0

Notas explicativas:
- Superficies liberadas: superficie «perdida» por aquellos estratos de tamaño en los que ésta disminuyó.
- Superficies movilizadas: incremento neto de la superficie en los grupos de tamaño en los que ésta aumentó.

(a) Cifras que resultan computando en las «tierras liberadas» la superficie perdida por las explotaciones mayores de 200 hectáreas.
(b) Cifras resultantes excluyendo de las «tierras liberadas» la reducción de la superficie registrada en esos estratos.
Fuente: Elaboración propia a partir de INE, censos agrarios.

en los estratos de 10-50 has.: 15,5 por 100 de las unidades productivas, que trabajan el 21,0 por 100 de la SAU (cuadro n.º 7).

3. Distribución por estratos de dimensión económica

Como ya hemos indicado, la fuerte reestructuración en la dimensión física se acompañó de una notable mejora de la rentabilidad por hectárea, originando cambios de mayor entidad en la dimensión económica de las unidades productivas. La reestructuración operada desde este punto de vista puede resumirse en tres notas (cuadro n.º 8):

— En este decenio se redujo fuertemente el número de explotaciones con un MBT inferior a 4 UDE, especialmente las menores de 2 UDE.

— Simultáneamente, se mantuvo estable la cifra de unidades entre 4 y 8 UDE.

— Y aumentaron de forma nítida las que superan las 8 UDE, siendo este incremento más intenso cuanto mayor el tamaño.

El resultado ha sido la consolidación de un segmento de explotaciones medianas y grandes —en tér-

minos económicos— , todavía muy minoritario en número, pero que constituye ya un colectivo importante, y sobre todo genera la mayor parte del *output*. Así, las explotaciones >= 16 UDE pasaron de 104.464 (4,9 por 100 del total) en 1989 a 220.841 (13,3 por 100) en 1999, y en esta última fecha generaban el 70 por 100 del MBT del sector, siendo de resaltar especialmente el reforzamiento de los estratos por encima de 40 UDE: el número de estas explotaciones casi se triplicó (de 26.053 a 70.357) y su cuota en el MBT ascendió del 28,0 por 100 al 46,0 por 100 (cuadro n.º 8). Por tanto, si el último Censo Agrario contabiliza todavía alrededor de 1.660.000 explotaciones (excluyendo las puramente forestales), lo cierto es que el 70 por 100 del *output* del sector es generado por las 220.000 con más de 16 UDES, y casi la mitad corresponde a las 70.000 unidades con una dimensión superior a 40 UDE.

A pesar de todo, ya hemos señalado que la dimensión económica media de las explotaciones seguía estando en 1997 (cifras de la *Encuesta de estructuras*) 36 puntos por debajo de la de la UE. Lo que se corresponde con la persistencia en nuestra agricultura de un porcentaje muy elevado de explotaciones pequeñas (menores de 8 UDE y, sobre todo, por debajo de 4 UDE), aunque éstas aportan una parte muy reducida del *output* (Comisión Europea-D.G. de Agricultura, 2002).

CUADRO N.º 7

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DIMENSIONAL DE LAS EXPLOTACIONES EN TÉRMINOS DE SAU. ESPAÑA 1989-1999
(En porcentaje)

TAMAÑO SAU	EXPLOTACIONES		SAU	
	1989	1999	1989	1999
< 1	34,3	32,4	1,2	0,9
1-2	15,8	15,4	1,8	1,4
2-5	20,1	19,1	5,3	3,8
5-10	11,7	11,6	6,9	5,1
10-20	7,9	8,6	9,2	7,5
20-30	3,1	3,5	6,3	5,4
30-50	2,9	3,4	9,3	8,1
50-100	2,3	3,1	13,5	13,6
>= 100	1,8	2,9	46,4	54,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0
<10 has.	81,9	78,5	15,3	11,2
10-50 has.	13,9	15,5	24,8	21,0
>= 50 has.	4,2	6,0	60,0	67,8

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, censos agrarios.

CUADRO N.º 8

EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPLOTACIONES POR ESTRATOS DE DIMENSIÓN ECONÓMICA. ESPAÑA 1989-1999

DIMENSIÓN ECONÓMICA (UDE)	NÚMERO DE EXPLOTACIONES			MARGEN BRUTO TOTAL (UDE)		
	1989	1999	Variación 1989/1999 (Porcentaje)	1989	1999	Variación 1989/1999 (Porcentaje)
Variación 1989-1999						
< 4	1.604.913	1.030.585	-35,8	1.656.104	1.313.896	-20,7
4 a < 8	229.045	224.409	-2,0	1.302.322	1.284.429	-1,4
8 a < 16	154.302	182.757	18,4	1.716.526	2.074.926	20,9
16 a < 40	78.411	150.484	91,9	1.854.190	3.716.380	100,4
>= 40	26.053	70.357	170,1	2.540.508	7.149.577	181,4
Total	2.092.724	1.658.592	-20,7	9.069.650	15.539.209	71,3

DIMENSIÓN ECONÓMICA (UDE)	EXPLOTACIONES		MARGEN BRUTO TOTAL	
	1989	1999	1989	1999
Distribución porcentual				
< 4	76,7	62,1	18,3	8,5
4 a < 8	10,9	13,5	14,4	8,3
8 a < 16	7,4	11,0	18,9	13,4
16 a < 40	3,7	9,1	20,4	23,9
>= 40	1,2	4,2	28,0	46,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, censos agrarios de 1989 y 1999.

IV. LAS FUERTES DISPARIDADES REGIONALES. APROXIMACIÓN A UNA TIPOLOGÍA DE LA DINÁMICA Y ESTRUCTURA ACTUAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. La dinámica en el período 1989-1999

Las tendencias expuestas para el conjunto de España esconden dinámicas sumamente diversas por comunidades autónomas (CCAA), tanto en lo que se refiere al ritmo de la reestructuración territorial como a la evolución de la rentabilidad por unidad de superficie. En este sentido, las cifras muestran además un comportamiento casi totalmente contrapuesto de ambos índices: SAU/explotación y MTB/SAU.

En lo relativo a la dimensión física, y aunque con algunos matices o excepciones, se constata un nítido contraste entre el cuadrante Norte y Noroccidental, donde alcanzó una mayor intensidad la desaparición de unidades productivas, y la mitad meridional y oriental, con un ajuste mucho menos intenso (mapa 1).

Eso se acompañó, sin embargo, de una evolución del otro determinante de la dimensión económica de las explotaciones (MBT/ha. de SAU) no sólo muy diferente, sino casi totalmente contrapuesta (mapa 2). La dinámica parece estar aquí claramente relacionada con la especialización productiva, de tal modo que el mayor crecimiento de la rentabilidad por hectárea se dio en las regiones especializadas en los cultivos herbáceos y el olivar, y en aquéllas orientadas a los cultivos intensivos, mientras que esa rentabilidad aumentó en mucha menor medida o disminuyó en las CCAA con mayor peso de la ganadería, sobre todo del

MAPA 1
INCREMENTO DE LA SAU / EXPLOTACIÓN 1989-1999

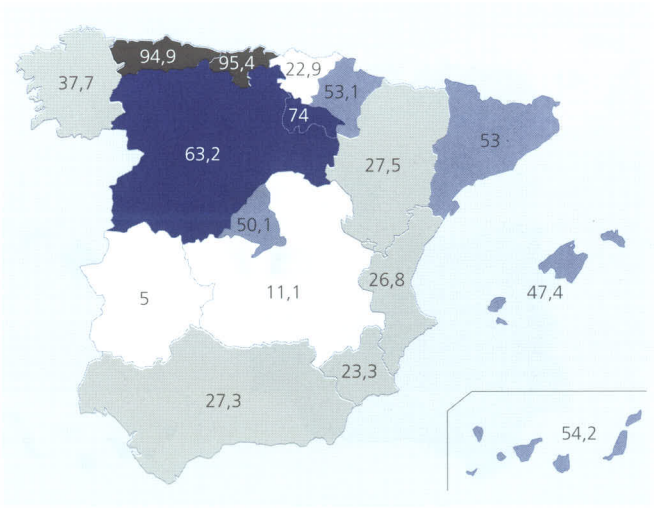
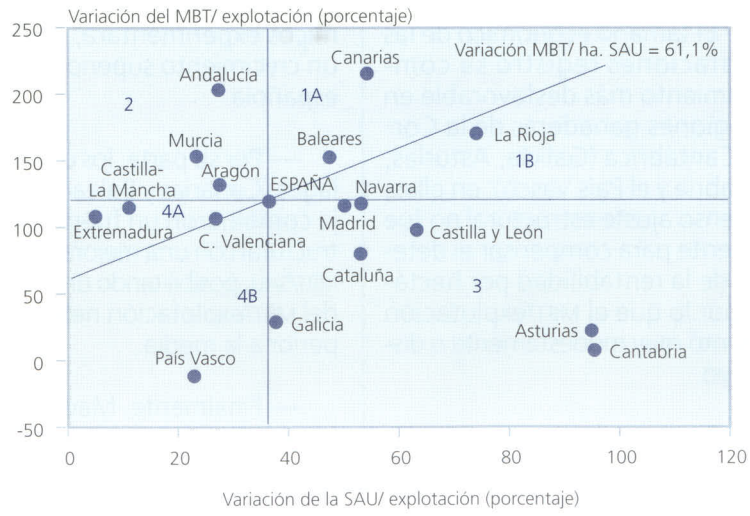
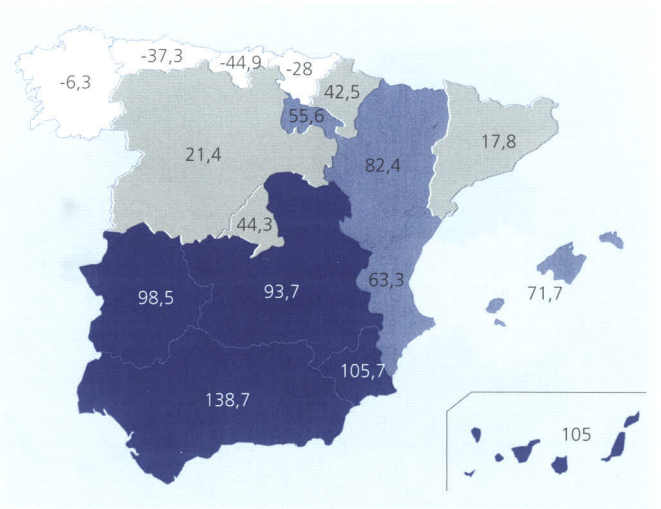


GRÁFICO 3
TIPOLOGÍA DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS SEGÚN EL CRECIMIENTO EN EL PERÍODO 1989-1999 DE LA DIMENSIÓN FÍSICA Y ECONÓMICA DE LAS EXPLOTACIONES



MAPA 2
VARIACIÓN DEL MBT / HECTÁREA DE SAU 1989-1999



ganado bovino —Cornisa Cantábrica—, pero también del porcino y avícola —Cataluña— (mapa 2).

El resultado final puede resumirse así (mapa 3 y gráfico 3):

— El tamaño económico de las explotaciones registró su comportamiento más desfavorable en las regiones ganaderas de la Cornisa Cantábrica (Galicia, Asturias, Cantabria y el País Vasco): en ellas, el intenso ajuste estructural no fue suficiente para compensar el deterioro de la rentabilidad por hectárea, por lo que el MBT/explotación aumentó muy modestamente o disminuyó.

— En el otro extremo, en Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha, Aragón, Murcia y la Comunidad Valenciana (esto es, la mayoría de regiones especializadas en cultivos herbáceos y olivar, y las áreas de cultivos intensivos mediterráneos) la fuerte mejora del *output* económico por unidad de superficie posibilitó que, a pesar de un incremento modesto de la SAU/explotación, su dimensión en términos económicos experimentara, en general, un crecimiento superior a la media española.

— Por su parte, los dos archipiélagos (Canarias y Baleares) y La Rioja combinaron un fuerte ajuste estructural con una mejora notable del MBT/SAU, posibilitando un incremento del MBT/explotación netamente superior a la media.

— Finalmente, Madrid, Castilla y León, Cataluña y Navarra presentan una dinámica intermedia entre los dos primeros grupos: ajuste estructural más intenso que la media, mejora modesta del MBT/SAU y, como resultado, crecimiento del MBT/explotación similar o ligeramente inferior al español.

El gráfico 3 sintetiza la dinámica registrada por las 17 CCAA, tanto en lo que se refiere al incremento del tamaño económico de las explotaciones como a sus dos factores determinantes. Para ello, en el eje de ordenadas representamos la variación del MBT/explotación, y en el de abscisas, la de la SAU/explotación, lo que clasifica las CCAA en cuatro cuadrantes en función de si el crecimiento de cada una de esas variables fue mayor o menor que la media. Además, incluimos una diagonal que se corresponde con el crecimiento en España del MBT/ha. de SAU; de tal modo que las regiones situadas por encima de esa línea registraron una intensificación superior a la media, y a la inversa para las ubicadas por debajo. Combinando esos tres criterios resulta una distribución de las CCAA en seis tipos, que se resumen en los cuatro grupos mencionados.

2. La situación en 1999: tipología de las estructuras agrarias por comunidades autónomas

De modo similar, el gráfico 4 resume la situación actual (en 1999) de las 17 CCAA en lo que respecta a la dimensión económica de las explotaciones y sus dos factores determinantes: tamaño físico (SAU/explotación) e intensidad productiva o rentabilidad por hectárea (MBT/SAU).

Una primera lectura de los datos muestra que:

— El tamaño económico de las explotaciones supera claramente la media española (con valores situados entre el 133 por 100 y el 165 por 100) en siete CCAA: Cataluña, Aragón, Navarra, Murcia, Andalucía, Castilla y León, y La Rioja.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 96, 2003. ISSN: 0210-9107. «SECTOR AGROALIMENTARIO: PAC Y CAMBIOS EN LA DEMANDA»

MAPA 3
VARIACIÓN DE MBT / EXPLOTACIÓN 1989-1999

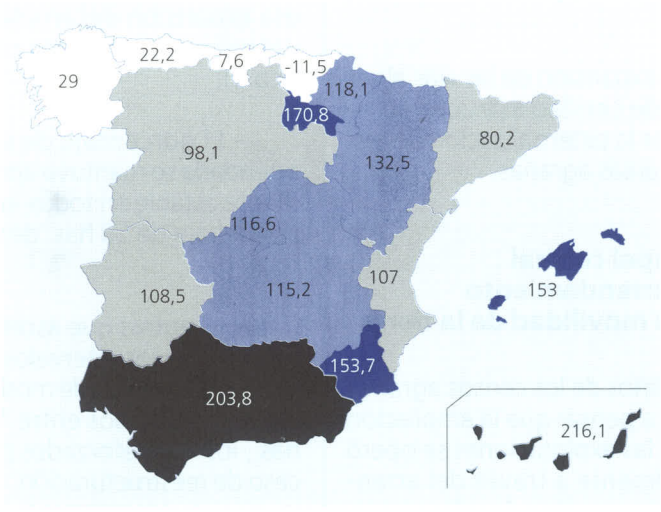
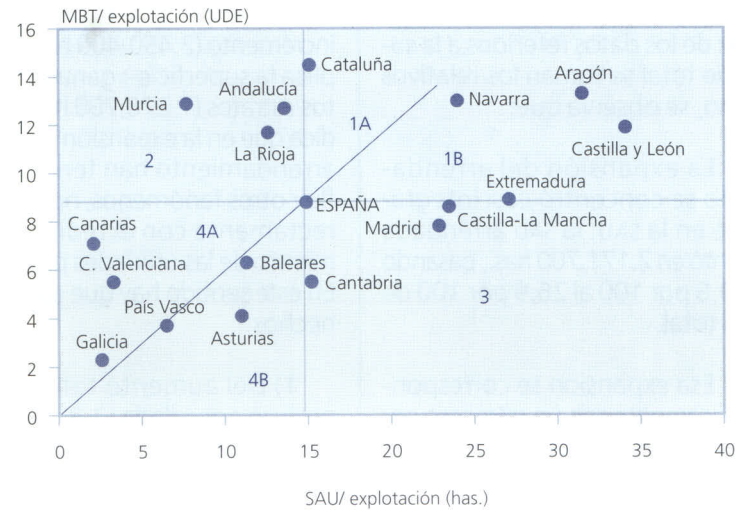


GRÁFICO 4
TIPOLOGÍA DE LAS CCAA SEGÚN LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LAS EXPLOTACIONES Y SUS FACTORES DETERMINANTES 1999



— Esa dimensión está próxima a la media (89 por 100 -101 por 100) en Extremadura, Castilla-La Mancha y Madrid.

— Mientras que se sitúa netamente por debajo, oscilando entre el 26 por 100 y el 81 por 100, en las siete CCAA restantes: Canarias, Baleares, la Comunidad Valenciana y las cuatro regiones ganaderas septentrionales (Galicia, Asturias, Cantabria y el País Vasco).

En una imagen global, el MBT/explotación supera la media nacional (o está próximo a ella) en Navarra, La Rioja, parte de la franja mediterránea (Cataluña, Murcia), Andalucía y las regiones de agricultura extensiva de ambas mesetas (Aragón, Castilla y León, Madrid, Castilla-La Mancha y Extremadura); en tanto que se sitúa claramente por debajo en las regiones ganaderas cantábricas, los dos archipiélagos y la Comunidad Valenciana, alcanzando las disparidades regionales en este aspecto una fortísima magnitud: la dimensión económica de las explotaciones varía desde el 26,1 por 100 de la media en Galicia hasta el 164,8 por 100 en Cataluña, una relación de 1 a 6,3 (gráfico 4).

El examen de los dos factores determinantes de esa dimensión económica contribuye a caracterizar el perfil actual de las estructuras agrarias regionales (gráfico 4):

a) El bajo tamaño económico de las explotaciones en las regiones ganaderas de la Cornisa Cantábrica resulta de la confluencia de una reducida dimensión física y una rentabilidad por hectárea que es hoy claramente inferior también a la media española (con la excepción de Galicia).

b) Frente a ellas, las regiones de agricultura extensiva de ambas mesetas siguen presentando un reducido MBT/SAU (a pesar de su mejo-

ra en la última década). Pero ello es compensado por el elevado tamaño físico de las explotaciones, haciendo que el MBT/explotación supere (Castilla y León, Aragón) o se sitúe en torno a la media (Extremadura, Castilla-La Mancha, Madrid). En este mismo «modelo», aunque representando una variante menos extensiva, encaja Navarra.

c) Finalmente, las regiones de la franja mediterránea, los dos archipiélagos y La Rioja representan el modelo opuesto: elevada intensidad productiva por hectárea y tamaño físico de las explotaciones inferior a la media. Partiendo de esa base común, hay que distinguir dos subgrupos:

— El primero formado por Cataluña, Murcia y La Rioja. La alta rentabilidad por unidad de superficie más que compensa la reducida dimensión física, haciendo que el tamaño económico de las explotaciones supere ampliamente la cifra española.

— En el segundo están la Comunidad Valenciana, Canarias y —con matices— las Baleares. En ellas la elevada intensidad por hectárea no es suficiente para compensar la bajísima SAU/explotación, originando una reducida dimensión económica de las unidades productivas.

En este mismo modelo (concretamente dentro del primer subgrupo) se ubica actualmente, como consecuencia de su dinámica reciente, Andalucía (gráfico 4).

V. LAS VÍAS O MECANISMOS DE ESOS CAMBIOS ESTRUCTURALES

Sobre las vías o mecanismos a través de los cuales se operaron los cambios en el tamaño de las explotaciones, podemos resaltar tres hechos:

a) El papel esencial del arrendamiento en la movilidad de la tierra.

b) El notable protagonismo de las fórmulas societarias y cooperativas.

c) La expansión de las vías alternativas de cambio estructural, en particular la externalización de trabajos y tareas agrarias.

1. El papel central del arrendamiento en la movilidad de la tierra

Los datos de los censos agrarios inducen a pensar que la ampliación física de las explotaciones se operó esencialmente a través del arrendamiento, pudiendo afirmar en concreto que este mecanismo jugó un papel en los cambios mucho mayor todavía que en las décadas precedentes. Esto aparece avalado por dos tipos de datos: las cifras globales y por estratos de tamaño.

a) *Cifras globales*

El volumen de tierras arrendadas registró, en el decenio 1989-1999, una fuerte expansión, aumentando en casi 2.300.000 has. Además, si en vez de los datos referidos a la superficie total se toman los relativos a la SAU, se observa que:

— La expansión del arrendamiento se concentró casi íntegramente en la SAU: la SAU arrendada aumentó en 2.171.700 has., pasando del 19,8 por 100 al 26,9 por 100 de la SAU total.

— Esa expansión se corresponde básicamente con un retroceso paralelo de la propiedad —del 72,5 por 100 al 67,0 por 100—, aunque también en parte de la aparcería —del 4,7 por 100 al 3,0 por 100— (cuadro número 9).

b) *Dinámica por estratos de tamaño*

El análisis por intervalos de tamaño corrobora el vínculo entre esa expansión del arrendamiento y el reciente ajuste estructural (gráfico 5):

— El porcentaje de superficie arrendada se mantuvo aproximadamente estable en todos los estratos por debajo de 50 has. de superficie total.

— Mientras que ascendió fuertemente en los intervalos por encima de ese umbral, de modo particular en los situados entre 100 y 300 has., los más reforzados por el proceso de reestructuración.

c) *Precisiones o matizaciones*

Ahora bien, de acuerdo con las cifras censales, no solamente la totalidad o la práctica totalidad de la ampliación de las explotaciones se habría operado por medio del arrendamiento, sino que la expansión de este régimen fue mucho mayor de lo que correspondería a esos cambios estructurales. Concretamente, el volumen de tierras arrendadas en los estratos mayores de 50 has. de superficie total experimentó un incremento (2.450.400 has.) que duplica la superficie «ganada» por estos estratos (1.276.700 has.). Ello indica que en la expansión reciente del arrendamiento han tenido que influir otros fenómenos, no ligados directamente con el redimensionamiento de las unidades productivas. En este sentido hay que apuntar dos hechos:

1) Del aumento total de la superficie arrendada (2,3 millones de has.) cerca de la mitad, un millón de has., se corresponde con la expansión del arrendamiento «puro» (explotaciones que tienen todas sus tierras bajo este régimen).

CUADRO N.º 9

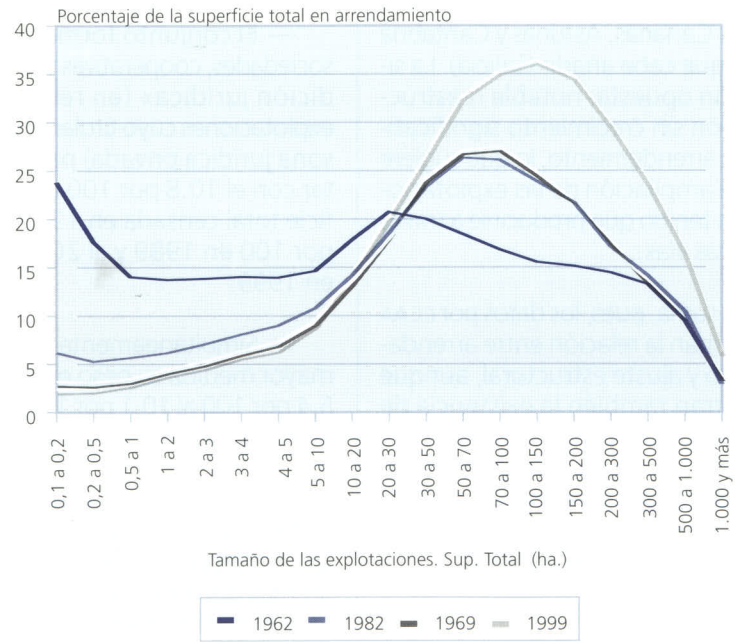
EVOLUCIÓN DE LA SAU POR REGÍMENES DE TENENCIA. ESPAÑA 1982-1999

HECTÁREAS	*1982*	*1989*	*1999*	*VARIACIÓN (EN PORCENTAJE)*	
				1982/1989	*1989/1999*
Propiedad	16.836.231	17.929.461	17.632.290	6,5	-1,7
Arrendamiento	4.826.209	4.901.455	7.073.199	1,6	44,3
Aparcería	1.285.292	1.174.789	787.295	-8,6	-33,0
Otros regímenes de tenencia (*)	724.728	734.820	824.003	1,4	12,1
TOTAL	23.672.460	24.740.525	26.316.787	4,5	6,4

PORCENTAJES	*1982*	*1989*	*1999*
Propiedad	71,1	72,5	67,0
Arrendamiento	20,4	19,8	26,9
Aparcería	5,4	4,7	3,0
Otros regímenes de tenencia (*)	3,1	3,0	3,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0

(*) En 1982 incluimos aquí las tierras que fueron clasificadas en régimen «comunal».
Fuente: Elaboración propia a partir de INE, censos agrarios.

GRÁFICO 5
PORCENTAJE DE LA SUPERFICIE TOTAL EN ARRENDAMIENTO SEGÚN EL TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES. ESPAÑA 1962-1999



De este modo, los datos apuntan a la siguiente imagen: la movilidad de la tierra entre explotaciones se operó esencialmente a través del arrendamiento, y en concreto mediante la expansión del arrendamiento «mixto» (la toma de superficies arrendadas por parte de agricultores que cuentan con tierras propias); simultáneamente, tuvo lugar además un crecimiento considerable del arrendamiento «puro», a priori escasamente vinculado con la modificación del tamaño de las explotaciones.

2) Aun sin establecer una vinculación directa, los datos anteriores deben ponerse en relación con lo que se observa al examinar la evolución según la personalidad jurídica del titular: la mitad del aumento de la superficie arrendada (1,12 millones de has.) correspondió a explotaciones con empresario persona jurídica, y estuvo asociada por tanto a la expansión de las fórmulas societarias, cooperativas y otras modalidades jurídicas (comunidades de bienes, ...), «solapándose» así con esta otra vía de reestructuración.

Por otro lado, existen razones para dudar de los fenómenos concretos que «se esconden» detrás de esa fuerte expansión del arrendamiento que muestran los censos agrarios. En este sentido, numerosos estudios y encuestas sugieren (para muchas regiones) una notable difusión en la última década de otras fórmulas de cesión: cesión del cultivo de tierras a

empresas de servicios, en el caso de medianos o grandes propietarios; cesión verbal a vecinos o parientes, en el caso de pequeños propietarios (6). Partiendo de esa realidad, la cuestión que se plantea es: ¿en qué medida esas «otras fórmulas» aparecen recogidas en los censos agrarios —concretamente en el de 1999— dentro del arrendamiento? La información disponible no permite ofrecer una respuesta firme, por lo que tan sólo podemos apuntar sus consecuencias:

— En caso de respuesta afirmativa, ello implicaría que buena parte de la expansión del arrendamiento se corresponde en realidad con otras fórmulas de cesión (en general menos estables).

— De ser la respuesta negativa, los cambios estructurales habrían sido aún más intensos de lo que se deduce de los censos agrarios.

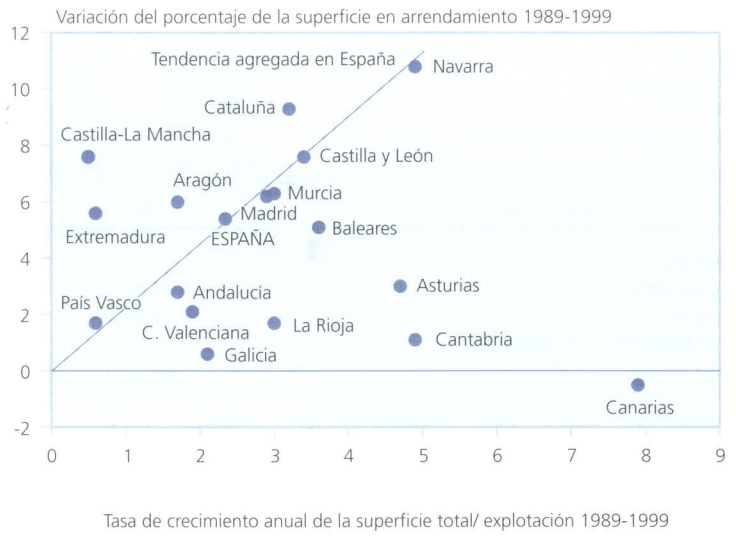
d) *Arrendamiento y ajuste estructural por comunidades autónomas*

El incremento del arrendamiento por CCAA aparece, en general, correlacionado con el redimensionamiento de las unidades productivas, si bien hay cinco regiones «atípicas» que escapan a esa correlación. Excluidas esas CCAA, para las doce restantes el coeficiente de correlación lineal entre ambas variables (incremento de la superficie total/explotación y variación del porcentaje de la superficie en arrendamiento) alcanza un valor de 0,72.

Las CCAA «atípicas» se corresponden con dos situaciones opuestas (gráfico 6):

— Extremadura y Castilla-La Mancha. Fuerte expansión de las tierras arrendadas sin que tuviera lugar un incremento significativo de la superficie/explotación. Los datos parecen indicar que el aumento del arrendamiento se ha centrado aquí en el tipo puro (explotaciones completas), con menor efecto reestructurante.

GRÁFICO 6
RELACIÓN ENTRE EL RITMO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA VARIACIÓN DEL PESO DEL ARRENDAMIENTO 1989-1999



— Canarias, Asturias y Cantabria (a las que cabe añadir Galicia). La situación opuesta: notable reestructuración sin crecimiento significativo del arrendamiento, lo que sugiere que la ampliación de las explotaciones ha tenido que producirse a través de otras vías.

En suma, pues, los datos por CCAA confirman la relación entre arrendamiento y ajuste estructural, aunque muestran también la existencia de matices y excepciones regionales que refuerzan la necesidad de estudios más profundos sobre las vías a través de las cuales se está operando la movilidad de las tierras agrarias.

2. El creciente protagonismo de las fórmulas societarias y cooperativas

Las cifras censales evidencian también el papel destacado que en la reestructuración reciente han jugado las fórmulas societarias y cooperativas (cuadro n.º 10):

— El conjunto formado por las sociedades, cooperativas y «otra condición jurídica» (en resumen, las explotaciones cuyo titular es una persona jurídica privada) pasó de contar con el 10,8 por 100 de la superficie total censada en 1982, al 13,9 por 100 en 1989 y al 20,7 por 100 en 1999.

— Simultáneamente, se elevó en mayor medida su peso en la SAU: del 5,4 por 100 al 10,1 por 100 y el 20,2 por 100, respectivamente.

En pocas palabras, las fórmulas societarias y cooperativas experimentan una expansión continua en las dos últimas décadas, pero además ésta se aceleró notablemente en los noventa, de tal modo que en este decenio se duplicó su peso en la superficie agraria. Eso aparece corroborado por los datos referidos a la dimensión económica de las explotaciones; excluyendo aquéllas puramente fores-

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 96, 2003. ISSN: 0210-9107. «SECTOR AGROALIMENTARIO: PAC Y CAMBIOS EN LA DEMANDA»

CUADRO N.º 10

EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA SUPERFICIE SEGÚN LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL TITULAR. ESPAÑA 1982-1999

	PORCENTAJE SUPERFICIE TOTAL		
	1982	*1989*	*1999*
Persona física	66,2	60,8	54,1
Sociedad	4,4	7,1	8,3
Entidad pública	23,0	25,3	25,2
Cooperativas	0,3	0,4	0,6
Otra condición jurídica (a)	6,1	6,4	11,8
Total	100,0	100,0	100,0
	PORCENTAJE SAU CORREGIDA (b)		
	1982	*1989*	*1999*
Persona física	93,3	87,5	76,0
Sociedad	2,9	5,7	8,3
Entidad pública	1,3	2,4	3,8
Cooperativas	0,5	0,7	0,9
Otra condición jurídica (a)	2,0	3,7	11,0
Total	100,0	100,0	100,0

Notas: (a) Para homogeneizar las cifras, incluimos aquí, en los tres censos, comunales y SAT.
(b) Tierras labradas más prados y praderas permanentes.
Fuente: Elaboración propia a partir de INE, censos agrarios.

tales (con MBT = 0), las unidades con empresario persona jurídica son en 1999 unas 50.000 (el 3,0 por 100 del total), pero generan el 25,2 por 100 del MBT de la agricultura española, siendo de resaltar su importancia en los estratos de mayor dimensión: en el grupo por encima de 40 UDE las explotaciones societarias y cooperativas suponen el 32,4 por 100 y aportan la mitad del MBT (cuadro n.º 11).

3. La expansión de las «vías alternativas» de cambio estructural: la externalización

Junto a los dos mecanismos anteriores, que se relacionan con el intenso ajuste estructural «clásico» (reducción del número de explotaciones e incremento de su tamaño), hay que señalar la difusión creciente que en la última década han alcanzado las «vías alternativas» de cambio estructural; en particular, la externalización de trabajos y tareas agrarias. Un fenómeno éste que presenta una gran variedad de modalidades y grados, desde la contratación externa de determinados trabajos hasta la externalización de la gestión de la explotación (Arnalte, 2002a; Langreo, 2002); y que desde la perspectiva de las estructuras agrarias tiene dos lecturas posibles (y contrapuestas):

— Por un lado, los procesos de externalización suponen un freno al redimensionamiento de las explotaciones, puesto que facilitan la supervivencia de muchas unidades productivas que, en otro caso, desaparecerían suministrando tierras liberadas para la ampliación de otras unidades.

— Pero, en sentido contrario, la externalización equivale, en cierta medida, a una concentración indirecta de explotaciones, influyendo favorablemente en la competitividad y la eficiencia económica del sector. De este modo, aunque dificulta el incremento de la dimensión física y económica de las explotaciones, puede contribuir de modo apreciable a la mejora de la productividad del trabajo en la agricultura.

VI. LOS FACTORES EXPLICATIVOS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL RECIENTE: HIPÓTESIS Y CONCLUSIONES PROVISIONALES

Constatada la intensa reestructuración operada durante la última década, y la notable aceleración de los cambios respecto a los años setenta y ochenta, resulta mucho más difícil establecer los factores que explican esta evolución. No obstante, el análisis de la información disponible lleva a destacar, en una primera aproximación, cuatro tipos de factores, que recogemos a modo de hipótesis o conclusiones provisionales.

1. La evolución tecnológica (existencia de economías de escala), que, sobre todo en ciertas ramas o producciones, ha seguido estimulando la desaparición y concentración de explotaciones (ver, por ejemplo, Atance *et al.*, 2000).

2. Factores demográficos. La clásica hipótesis demográfica que relaciona la desaparición de explotaciones agrarias con la estructura por edades de sus titulares parece haber jugado un papel relevante en los años noventa. En este periodo han llegado a la edad de jubilación unas generaciones de titulares (las nacidas entre 1925 y 1934) numerosas y con bajas tasas de sucesión. A lo que hay que unir una mayor difusión del abandono efectivo de la actividad agraria por parte de los empresarios que han superado la edad de jubilación.

3. La dinámica favorable del mercado de trabajo (extra-agrario) durante la segunda mitad de los ochenta y principios de los noventa (y de nuevo a partir de 1995), ligado a las fases de expansión vividas por la eco-

CUADRO N.º 11

PESO DE LAS EXPLOTACIONES CON TITULAR PERSONA JURÍDICA POR ESTRATOS DE DIMENSIÓN ECONÓMICA. ESPAÑA, CENSO AGRARIO DE 1999

DIMENSIÓN ECONÓMICA MBT (UDE)	*EXPLOTACIONES CON EMPRESARIO PERSONA JURÍDICA*	*PESO EN EL TOTAL DE EXPLOTACIONES (EN PORCENTAJE)*	
		Número de explotaciones	*Margen bruto total*
< 4	7.304	0,7	0,8
4 a < 8	3.165	1,4	1,5
8 a < 16	5.062	2,8	2,9
16 a < 40	11.141	7,4	8,1
>= 40	22.822	32,4	49,2
Total explotaciones con MBT> 0	49.494	3,0	25,2

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Censo Agrario de 1999.

nomía española en estos años. Ello estimuló los trasvases sectoriales de mano de obra agraria (sobre todo de los ayudas familiares jóvenes), contribuyendo a acelerar la desaparición de explotaciones.

4. La incidencia de las políticas del «primer pilar» de la PAC (política de precios y mercados). Su papel como motor y condicionante del proceso de cambio estructural parece evidente, tanto en lo que respecta a las tendencias en el conjunto de España como, sobre todo, a las diferentes dinámicas regionales. En concreto, cabe señalar diversos efectos de esas políticas:

a) Por un lado, las políticas «del primer pilar» parecen haber tenido un impacto significativo en el ritmo de desaparición de explotaciones, como se aprecia al analizar tanto la evolución por OTE como por comunidades autónomas. Desde esta segunda perspectiva (la regional), los datos de los censos agrarios sugieren la siguiente cadena o relación causal: tendencias de los mercados y las políticas —de precios y mercados— en las diferentes productos → dinámica del MBT/ha. de SAU en las distintas CCAA → ritmo de desaparición de explotaciones (ver mapas 1 y 2).

Uno de los ejemplos más claros está en las comunidades de la Cornisa Cantábrica, donde la fuerte aceleración de la desaparición de explotaciones parece atribuible, en buena medida, a los efectos de la integración europea y el marco de la PAC en las producciones bovinas (sobre todo, en el sector lácteo).

b) El estímulo derivado de esas políticas para incrementar la extensión dedicada a determinados aprovechamientos (olivar, cultivos herbáceos, pastos permanentes) parece haber sido un factor decisivo en la movilización de las superficies liberadas por las explotaciones desaparecidas durante el periodo, e incluso para la «recuperación» de tierras abandonadas en decenios anteriores.

c) Asimismo, esas políticas han tenido un efecto importante en la evolución del MBT por hectárea de SAU, explicando en buena medida tanto su incremento global en España como las grandes diferencias por CCAA. Un ejemplo claro es el marcado contraste que se observa en este aspecto entre las regiones ganaderas de la Cornisa Cantábrica, donde se redujo el MBT/ha. de SAU, y las zonas del centro y Sur especializadas en cultivos herbáceos y olivar, donde aumentó fuertemente la rentabilidad por hectárea (mapa 2).

En cambio, las políticas estructurales incluidas en el «segundo pilar» de la PAC parecen haber jugado un papel limitado en el proceso de reestructuración, si bien esto requeriría un análisis más detallado y algunas matizaciones.

VII. ALGUNAS CONCLUSIONES A MODO DE RECAPITULACIÓN

A modo de recapitulación, podemos destacar algunas conclusiones del análisis anterior:

1. En la década de los noventa la agricultura española registró una intensa desaparición de explotaciones, que se acompañó de un fuerte incremento de su dimensión física y un aumento todavía mayor de su tamaño económico.

2. Ello ha permitido una cierta convergencia con las cifras europeas, a pesar de lo cual el MBT/explotación continúa limitándose a 2/3 de la media de la UE y tan sólo supera los de Grecia, Portugal e Italia.

3. Las tendencias globales esconden una enorme disparidad de las dinámicas regionales, que parecen estar ligadas en gran medida a la especialización productiva de las diferentes regiones.

4. La movilidad de la tierra y la ampliación de la dimensión física de

las explotaciones se operó esencialmente a través del arrendamiento, siendo de destacar también la fuerte expansión de las fórmulas societarias y cooperativas.

5. En lo que respecta a los factores explicativos de esos cambios, los datos ponen de manifiesto que, con independencia de los discursos proclamados, la dinámica de las estructuras agrarias ha dependido de modo esencial de lo que puede denominarse «evolución económica real», tanto en el ámbito agrario como en el conjunto de la economía: las tasas de crecimiento económico y las oportunidades consiguientes de empleo alternativo en los restantes sectores, las tendencias de la demanda y los precios de los diferentes productos agrarios, la evolución consiguiente de la rentabilidad de las explotaciones.

6. En relación con el papel de las políticas agrarias, los datos muestran con claridad que es la política de precios y mercados («primer pilar» de la PAC) la que ha tenido una mayor incidencia en la dinámica de las estructuras agrarias, mientras que la política estructural parece haber ejercido un impacto limitado, si bien no despreciable.

NOTAS

(*) Este artículo tiene su origen en el análisis realizado en el marco de la elaboración del capítulo sobre «Estructuras agrarias» del *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural* del MAPA, y se ha beneficiado de los comentarios de Eladio Arnalte, José María Sumpsi y Luis Ruiz Maya. La responsabilidad de lo que en él se expone corresponde, no obstante, íntegramente al autor.

(1) A lo que hay que unir la multiplicación «artificial» de las unidades menores de 1 ha. que mostraban los censos de 1982 y 1989, fenómeno poco plausible y que hizo que la disminución del número total de explotaciones se frenara en los períodos intercensales 1972-1982 y 1982-1989 (ver cuadro n.º 1 y, más adelante, cuadro n.º 5).

(2) Ver, más adelante, cuadro n.º 6.

(3) Estas dudas se ven reforzadas si tenemos en cuenta que, según las estadísticas anuales del MAPA, la superficie ocupada por los cultivos herbáceos y barbechos se habría reducido entre 1989 y 1999 en 2 millones de has. (frente al aumento en 305.000 has. indicado por los censos agrarios). Y para los pastos permanentes, aunque las cifras del MAPA muestran un aumento, éste es muy inferior al señalado por los censos.

(4) Lo primero a tener en cuenta es que los coeficientes utilizados para el cálculo del MBT (que se obtienen a partir de los datos de la Red Contable Agraria Nacional) corresponden: en el censo de 1989, a la media del trienio 1985-1987, y en el censo de 1999, al trienio 1995-1997. Pues bien, si examinamos la evolución de las macromagnitudes agrarias en España entre esos dos trienios observamos que: el VABcf en pesetas corrientes (que puede tomarse como una aproximación al MBT) aumentó un 97,1 por 100, pero ese aumento se debió en muy escasa medida a la expansión del *output* real (el VABpm a precios constantes sólo creció un 9,3 por 100), mientras que jugó un papel decisivo el incremento de las subvenciones (su volumen se multiplicó por más de 20, aportando 42 de los 97 puntos de crecimiento del VABcf).

(5) Mientras que la cifra de explotaciones con una superficie total >= 50 has. aumentó entre 1989 y 1999 en 6.050 (+5,1 por 100), el número de las que superan las 50 has. de SAU lo hizo en 12.908 (+14,8 por 100).

(6) Sobre esto último, y para el caso de Galicia, consultar LÓPEZ IGLESIAS (1996 y 2002).

BIBLIOGRAFÍA

ARNALTE, E. (2002a), «Ajuste estructural y cambios en los modelos productivos de la agricultura española», en GÓMEZ BENITO, C., y GONZÁLEZ, J.J. (eds.), *Agricultura y sociedad en el siglo XXI*, MacGraw-Hill, Madrid.

— (2002b), «PAC y desarrollo rural: una relación de amor-odio», *Información Comercial Española*, n.º 803, noviembre-diciembre: 45-60.

ATANCE, I.; BARDAJÍ, I., y TIÓ, C. (2000), «Los efectos de diversos escenarios de ayudas agrícolas en la Unión Europea», *Información Comercial Española*, n.º 783: 101-117.

BARCELÓ, L.V. (1994), «Políticas de modernización de la agricultura española», en SUMPSI, J.M. (coord.), *Modernización y cambio estructural de la agricultura española*, Serie Estudios, MAPA, Madrid.

COMISIÓN EUROPEA (1985), «Perspectives de la Politique Agricole Commune. Le Livre Vert de la Commission», *Notes rapides de l'Europe Verte*, n.º 33, julio.

— (1991), *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión*, COM (91) final, febrero.

— (1998), *Agenda 2000, propuestas de Comisión. Exposición de motivos*, marzo.

COMISIÓN EUROPEA-DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA (2002), *European agriculture entering the 21st century*, Bruselas.

LANGREO, A. (2002), «La externalización del trabajo agrario y las empresas de servicios a la agricultura», comunicación presentada en la *Jornada temática sobre estructuras agrarias. Libro Blanco de la agricultura y el desarrollo rural*, Madrid, marzo.

LÓPEZ IGLESIAS, E. (1996), *Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia*, Serie Estudios, MAPA, Madrid.

— (2002), «La vigencia de una política clásica de estructuras agrarias; reflexiones a partir de la experiencia de Galicia», comunicación presentada en la *Jornada temática sobre estructuras agrarias. Libro Blanco de la agricultura y el desarrollo rural*, Madrid, marzo.

SUMPSI, J.M. (1994), «Competitividad y reforma estructural de la agricultura española», en SUMPSI, J.M. (coord.), *Modernización y cambio estructural de la agricultura española*, Serie Estudios, MAPA, Madrid.

— (2002), «Una nueva política estructural para una nueva agricultura», Ponencia presentada en la *Jornada temática sobre estructuras agrarias. Libro Blanco de la agricultura y el desarrollo rural*, Madrid, marzo.

UNA NOTA SOBRE LA ESTADÍSTICA AGRARIA ESPAÑOLA Y LA NECESIDAD DE SU COORDINACIÓN

Julio ALCAIDE INCHAUSTI

Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas

El sector agrario constituido por las actividades de la agricultura, la ganadería y la silvicultura, que al comienzo del siglo XX representaba el 36 por 100 del producto interior bruto español, al coste de los factores y el 67 por 100 de la población activa ocupada, ha pasado al finalizar el siglo a representar el 4,1 del PIB, y el 14,5 por 100 de la población activa ocupada. Sin embargo, y a pesar de ello, el valor real de la producción agraria española se ha multiplicado por 2,5, lo que equivale a que la productividad aparente del factor trabajo agrario se haya multiplicado por diez. Un cambio espectacular derivado, fundamentalmente, de la mecanización agraria y los avances tecnológicos introducidos en los cultivos y las explotaciones ganaderas.

Aunque los datos globales del avance de la producción agraria española sean ciertos, en términos generales, es preciso reconocer que la medición estadística de la economía agraria (producción y valor de los cultivos y explotaciones, costes de producción, consumos intermedios, y nivel de empleos y horas trabajadas) medida espacialmente (autonomías y provincias) no alcanza el nivel deseable. No solamente no se ha avanzado en el conocimiento cierto de la aportación del sector en el producto interior bruto, sino que se ha retrocedido significativamente desde el final de los años setenta. Llevamos más de veinte años con un conocimiento, cada vez más precario, de la auténtica aportación del campo al desarrollo de la economía española.

Hasta la creación de las comunidades autónomas, las estadísticas agrarias eran, en cierto modo, el soporte de las estadísticas de producción españolas, apoyadas con el desarrollo continuado de las estadísticas del sector industrial. El Ministerio de Agricultura, con la colaboración de las jefaturas agronómicas provinciales y, hasta 1977, con la Hermandad de Labradores de la Organización Sindical, llegaban al conocimiento, casi preciso, de las explotaciones agrarias, sus producciones y los precios de los productos. La labor del Servicio de Estadística del Ministerio de Agricultura, en colaboración con el Servicio Sindical de Estadística, alcanzó un alto grado de fiabilidad en los datos sobre los cultivos agrícolas y las explotaciones ganaderas.

Al crearse las comunidades autónomas españolas, se transfirieron legalmente las funciones estadísticas del sector agrario a las consejerías de Agricultura de las respectivas autonomías, a quienes se les encargó específicamente del denominado cálculo de la renta agraria de cada una de las provincias integradas en la respectiva comunidad autónoma. El legislador se despreocupó de crear el correspondiente órgano coordinador de los trabajos estadísticos regionales, llegándose a la paradoja de publicarse en algún momento los resultados de cada una de las comunidades autónomas, cuyos totales eran absolutamente desiguales con los datos estimados por el Departamento de Estadística del Ministerio de Agricultura.

Es evidente que, como consecuencia de la política agraria común (PAC) de la Unión Europea y los métodos de ayuda establecidos, la fiabilidad de los datos estadísticos de los diversos cultivos y explotaciones quedó profundamente dañada. Al no existir coordinación entre las fuentes del Ministerio (jefaturas agronómicas) y las consejerías de Agricultura de las comunidades autónomas.

El Instituto Nacional de Estadística, al elaborar la Contabilidad Nacional de España y la Contabilidad Regional, acepta como válidas las cifras aportadas por el Departamento Estadístico del Ministerio de Agricultura, cuyas cifras han discrepado siempre de las obtenidas por agregación de los datos aportados por las distintas autonomías. En conclusión, se carece de datos homogéneos y contrastados de la producción agraria española al menos de las dos últimas décadas del siglo pasado y también de los primeros años de este nuevo siglo.

El Departamento de Estadística de la Fundación FUNCAS, de las Cajas de Ahorros, ha realizado un trabajo de confrontación de los datos estimados por las consejerías de Agricultura y los publicados en la Contabilidad Regional del INE que, en principio, parecen proceder del Ministerio de Agricultura. Todo ello con el fin de incorporarlo al Balance Económico Regional que elabora y publica anualmente.

Un problema adicional que plantea la estadística oficial es que los datos avance de la Contabilidad Nacional/Regional del INE engloban en el sector Agricultura los datos de la producción agraria propiamente dicha con los datos de la producción pesquera, sector, este último, prácticamente desconocido desde hace varios años por la supresión del Negociado de Estadística en la Dirección General de Pesca, últimamente rehabilitado, pero del que se desconoce información alguna sobre la producción pesquera española (capturas y desembarcos). Para que el lector tenga una idea más aproximada de la situación de la estadística agraria, damos en el cuadro n.º 1 los datos oficiales de la Contabilidad Nacional, que creemos que proceden del Ministerio de Agricultura, y las estimaciones publicadas en el Balance Económico Regional, cuyos datos fundamenta-

CUADRO N.º 1

VALOR AÑADIDO BRUTO DEL SECTOR AGRARIO
(Millones de euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Contabilidad Nacional (sector agropesquero)	18.630	21.548	21.436	21.167	20.000	20.232	21.028
—Sector agrario	17.270	20.119	20.044	19.756	18.565	18.802	19.603
—Sector pesquero	1.360	1.429	1.392	1.411	1.435	1.430	1.425
Balance Económico Regional —Sector agrario	19.008	20.600	21.859	22.836	23.377	24.757	25.864
Porcentaje diferencia	10,06	2,39	9,06	15,59	25,92	31,67	31,94

CUADRO N.º 2

VALOR AÑADIDO BRUTO DEL SECTOR AGRÍCOLA. DATOS PROVISIONALES DE 1999
(Millones de euros)

				PRODUCCIÓN FINAL FUNCAS	
	Contabilidad Regional INE	Balance Económico FUNCAS	Porcentaje diferencia	Millones de euros	Porcentaje VAB / P. Final
Andalucía	4.970,4	6.446,7	29,70	7.941,8	81,17
Aragón	787,7	997,9	26,69	1.514,2	65,90
Asturias	248,8	308,6	24,04	413,8	74,58
Baleares	228,3	232,8	1,97	321,8	72,34
Canarias	436,3	594,9	36,35	816,9	72,82
Cantabria	235,8	281,6	19,42	351,0	80,23
Castilla-La Mancha	1.845,2	2.105,1	14,09	2.739,0	76,86
Castilla y León	2.183,2	2.859,2	30,96	3.659,6	78,13
Cataluña	1.384,9	1.733,3	25,16	2.806,3	61,76
Comunidad Valenciana	1.457,4	1.859,4	27,58	2.688,5	69,16
Extremadura	985,9	1.303,5	32,21	1.842,2	70,76
Galicia	1.451,8	1.570,7	8,20	2.179,8	72,06
Madrid	200,5	202,4	0,95	306,9	65,95
Murcia	909,7	1.349,7	48,37	2.160,3	62,48
Navarra	409,5	405,6	-0,95	599,8	67,62
País Vasco	455,8	489,0	7,28	690,3	70,84
Rioja (La)	386,3	634,5	64,25	821,8	77,21
Ceuta y Melilla	—	1,7	—	2,0	85,00
ESPAÑA	18.577,5	23.376,6	25,83	31.856,0	73,38

Fuente: Elaboración propia, datos Contabilidad Regional del INE y Balance Económico Regional de FUNCAS.

les proceden de las consejerías de Agricultura y Pesca de las comunidades autónomas.

Según los datos estimados por las consejerías de Agricultura, el valor añadido bruto generado por la agricultura española estuvo infravalorado entre el 2 y el 15 por 100 en los años 1995 a 1998. La insuficiencia de estimación del Ministerio de Agricultura aumentó hasta situarse en torno al 32 por 100 en el año 2001. Por razones no muy claras, el valor añadido conjunto del sector agrario estimado en la Contabilidad Nacional fue perdiendo entidad. Los cultivos y producciones ganaderas, no afectados por la PAC, resultaron infraevaluados, quizá a consecuencia de los impuestos que gravan la renta de los agricultores.

Las conclusiones a las que se llega para el total nacional del valor añadido del sector agrario resultan confirmadas con las estimaciones por autonomías. La última información disponible publicada por la Contabilidad Regional se refiere a 1999, ya que los avances de los años 2000 y 2001 presentan conjuntamente los datos del sector agropesquero, tratándose de meros avances que tendrán que ser confirmados posteriormente.

En el cuadro comparativo que se presenta, relativo al año 1999 (cuadro n.º 2), se observa que, salvo el caso de Navarra y Baleares, las estimaciones del Ministerio de Agricultura subvaloran la estimación ajustada de las consejerías de Agricultura en un abanico que va desde el 7 por 100 en el País Vas-

co hasta el 64 por 100 de La Rioja. Las diferencias de estimación pueden agruparse en la siguiente forma:

— Comunidades autónomas en las que se aproximan las dos estimaciones realizadas: Navarra y Baleares.

— Comunidades autónomas en las que la estimación oficial se sitúa por debajo del 10 por 100 de la comunidad: Castilla-La Mancha y Cantabria.

— Comunidades autónomas en las que la estimación oficial se sitúa entre el 20 y el 30 por 100 de la comunidad: Asturias, Cataluña, Aragón, Comunidad Valenciana y Andalucía.

— Comunidades autónomas en las que la discrepancia oficial es superior al 30 por 100 de la estimación de la comunidad: Castilla y León, Extremadura, Canarias, Murcia y La Rioja.

— Subvaloración del VAB oficial del total de las autonomías españolas: 25,83 por 100.

Los anteriores datos muestran la necesidad de la coordinación de las estadísticas de producción agraria elaboradas por la Administración oficial (Ministerio de Agricultura) y las consejerías de Agricultura de las comunidades autónomas. La necesidad de mejorar la fiabilidad de las estadísticas agrarias españolas nos parece evidente.

II.
EL MARCO DE LA POLÍTICA AGRARIA: LA PAC

UNA NUEVA POLÍTICA AGRARIA PARA UNA NUEVA UNIÓN

José María SUMPSI

Universidad Politécnica de Madrid

Resumen

En este artículo se analiza la previsible evolución de la PAC en distintos horizontes temporales. A corto y medio plazo, las recientes decisiones de los consejos de Bruselas y Copenhague, en octubre y diciembre de 2002, respectivamente, así como la propuesta de nuevos reglamentos de la PAC aprobados por la Comisión en enero de 2003, acotan los límites de la reforma de la PAC. Sin embargo, el incierto resultado de las negociaciones en curso de la Organización Mundial de Comercio y los problemas derivados de la ampliación hacia el Este permiten dudar del alcance de la propuesta de reforma de la PAC de enero de 2003. A largo plazo, se abren interrogantes más profundos, dado que la reforma que la Comisión plantea no da cumplida satisfacción a las críticas y a las presiones a las que la UE se enfrentará en los próximos años. En efecto, los factores de cambio e incertidumbre que se ciernen sobre la propia UE y su política agraria hacen pensar que a largo plazo hay margen para una nueva PAC más eficiente, racional y, sobre todo, adaptada a las necesidades de una Unión Europea de 27 países construida sobre los textos aprobados por la Convención Europea. La parte final del trabajo define los principios básicos de esta nueva PAC y los problemas para su aprobación y puesta en marcha.

Palabras clave: reforma de la PAC, ampliación de la UE, negociaciones comerciales agrarias.

Abstract

In this article we analyse the foreseeable trends in the CAP in different time horizons. In the short and medium term the recent decisions of the Brussels and Copenhagen Council Meetings, in October and December 2002, respectively, as well as the proposed new CAP regulations adopted by the Commission in January 2003, define the limits of the CAP reform. However, the uncertain result of the World Trade Organisation negotiations in progress and the problems stemming from the enlargement towards the East cast doubts on the scope of the CAP reform proposal of January 2003. In the long term, more profound issues are raised, as the reform envisaged by the Commission has not satisfied the criticisms and pressures that the EU will have to face in the coming years. In fact, the factors of change and uncertainty looming over the EU itself and its agricultural policy give grounds for thinking that in the long term there is leeway for a more efficient and rational CAP and, above all, one tailored to the needs of a European Union of 27 countries constructed on the texts approved by the European Convention. The concluding part of the study defines the basic principles of this new CAP and the problems for its adoption and implementation.

Key words: CAP reform, EU enlargement, agricultural commercial relations.

JEL classification: F13, Q18.

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este articulo es analizar los escenarios más probables de política agrícola común (PAC) en el contexto de la nueva Unión Europea. Cuando hablamos de la nueva Unión, estamos hablando de una Unión integrada por 27 países, pues según el acuerdo del Consejo de Bruselas ratificado en Copenhague, Rumania y Bulgaria se integrarán en la UE en el año 2007. Hablar de la nueva Unión en lugar de la Unión ampliada no es un juego de palabras, sino una forma de reflejar que el cambio al que asistiremos será algo mucho más profundo que una ampliación. En efecto, la UE-27 tendrá que cambiar profundamente las reglas para tomar decisiones, el reparto de funciones entra los tres poderes comunitarios, los recursos propios del presupuesto comunitario, la financiación de las políticas comunes y una nueva definición del papel de la Unión Europea en el escenario internacional (1). En este nuevo contexto, es muy probable que la política agrícola común (PAC) sufra cambios significativos por dos razones fundamentales: la primera, porque es la política que gasta más recursos presupuestarios, sin que ello se justifique, dado el reducido papel del sector agrario en la economía de la Unión, y la segunda, porque es una política con serios problemas de coherencia, eficacia y legitimidad, tanto en el interior como en el exterior de la Unión.

Desde hace años se viene desarrollando en Europa un importante debate sobre la reforma de la PAC (2). Pero, aunque en los últimos años ha aumentado sensiblemente el número de expertos, profesionales, académicos, organizaciones de la sociedad civil, e incluso la propia Comisión Europea, que proponen cambios profundos de la PAC, ésta sigue evolucionando con lentitud. No es fácil entender esta aparente paradoja, pues las causas son múltiples y a veces contradictorias. Por un lado, existe una defensa a ultranza del modelo actual de PAC por parte de las organizaciones agrarias, que consideran que cualquier cambio empeorará su situación. Por otro, hay fuertes resistencias de muchos gobiernos, especialmente de los países mayores perceptores de ayudas PAC, pues una reducción de las ayudas directas supondría la pérdida de una parte del dinero que reciben de Bruselas y, probablemente, del apoyo electoral, con la consiguiente pérdida del poder (3). Por todo ello, el análisis que se presenta en el apartado II del artículo se sitúa en la realidad hoy imperante y no en la utopía. Dicho de otro modo, en esa parte no se analizará *la evolución deseable, sino la evolución previsible* de la PAC, dos procesos que no transcurren en paralelo desde hace bastante tiempo y que, probablemente, seguirán sin coincidir a corto y medio plazo. Pero la propuesta de reforma de la PAC de la Comisión en enero de 2003, y el acuerdo sobre la misma adoptado por el Consejo del 25 de junio de 2003 no dan respuesta a todas las presiones e incertidumbres a las que la PAC se enfrentará después de 2006, que son analizadas en el apartado III. Por ello, a largo plazo se abren perspectivas de cambios más profundos, de modo que en el apartado IV se analizan algunos escenarios alternativos de PAC, que podrían ajustarse

mejor a las necesidades de una UE-27. Por último, el apartado V presenta las conclusiones del trabajo.

II. LA EVOLUCIÓN PREVISIBLE DE LA PAC

1. Evolución de la PAC a corto y medio plazo

En el corto y medio plazo, la evolución de la PAC se verá fuertemente condicionada por el Consejo de Bruselas celebrado los días 24 y 25 de octubre de 2002. Dicho Consejo, precedido por el pacto entre Chirac y Schroeder, despejó definitivamente el camino de la ampliación de la UE y marcó un rumbo claro para la reforma de la PAC, cerrando además el círculo de interacciones mutuas entre el proceso de ampliación y el de reforma de la PAC. Después del Consejo de Bruselas, no parece que antes de 2006 vaya a producirse un cambio significativo de la PAC, al menos en lo que se refiere al recorte de las ayudas directas propuesto por la Comisión en su Revisión a Medio Término (RMT) de la PAC hecha pública el 10 de julio de 2002.

La propia Comisión, en su propuesta de reglamentos aprobada el 22 de enero de 2003, no ha considerado la reducción de las ayudas directas durante el período 2003-2006. En primer lugar, porque con el acuerdo del Consejo de Bruselas, que estableció el marco presupuestario de la PAC para el período 2007-2013, no era necesario reducir las ayudas antes de 2006, como se desprende del cuadro n.º 1 (MAPA, 2002). En efecto, según se aprecia en dicho cuadro, hasta el año 2009 no se produce ningún déficit presupuestario, incluso teniendo en cuenta las necesidades adicionales de presupuesto para financiar la reforma del sector lácteo aprobada en la Agenda 2000. En segundo lugar, porque el pacto previo al Consejo de Bruselas entre Francia y Alemania supuso que Francia aceptara la congelación del capítulo 1A del presupuesto agrícola (gastos de regulación de mercados y ayudas directas) durante el período 2007-2013, a cambio de que Alemania aceptara no modificar la PAC hasta 2006, especialmente en lo que se refiere a la modulación (4) de las ayudas directas. Y en tercer lugar, porque, dado que el punto de partida para poner en practica la congelación del gasto agrícola 1A en el período 2007-2013 es el techo de gasto agrícola para 2006 acordado en la cumbre de Berlín (*Agenda 2000*), lo razonable es que la reducción de las ayudas directas no empiece antes de 2006.

La única cuestión que sigue abierta a corto plazo —es decir, antes de 2006—, es la posibilidad de desacoplar (5) las actuales ayudas directas para reforzar la posición negociadora de la UE en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Pero eso sólo será necesario si las negociaciones comerciales en curso se endurecen y se ejerce una fuerte presión sobre la UE para que desmantele, o al menos reduzca, la *caja azul*, donde están la mayoría de las ayudas directas de la PAC (6), cuya continuidad sólo esta garantizada hasta diciembre de 2003, fecha en la que expira la cláusula de paz. La reciente *Farm Bill* aprobada por EE.UU., que supone un fuerte incremento del apoyo público a su agricultura y la instauración de nuevos mecanismos como los pagos anticíclicos, que son ayudas de difícil clasificación según las reglas establecidas y aceptadas en la Ronda Uruguay, hace pensar que la posición de dicho país en las futuras negociaciones, al menos en cuanto al recorte de las ayudas internas, no será tan dura como lo fue en aquella Ronda.

La Comisión presentó a finales de 2002 su oferta para la negociación de la Ronda de Doha, que suponía reducir los aranceles una media del 36 por 100 (con un mínimo del 15 por 100), reducir el gasto en subvenciones a la exportación una media de 45 por 100 y reducir el presupuesto destinado a las ayudas que distorsionan el comercio (*caja ámbar*) un 55 por 100, aunque manteniendo las ayudas directas de la PAC por hectárea y cabeza de ganado aprobadas en la reforma de 1992 (*caja azul*).

Pero, incluso considerando la oferta de la Comisión en las negociaciones de la OMC, no se justifica su propuesta de desacoplar totalmente las ayudas directas de la PAC. Si la oferta, como acabamos de ver, mantiene la *caja azul*, ¿qué sentido tiene desacoplar estas ayudas si no es para convertirlas en ayudas de *caja verde*, y por tanto eliminar o reducir fuertemente la caja azul, cosa que no ofrece la Comisión? Es posible que la Comisión este utilizando las negociaciones comerciales multilaterales como pretexto para proponer el desacoplamiento total de las ayudas directas. Las auténticas razones que pueden estar detrás de esta propuesta son cuatro básicamente: 1) mayor relevancia del mercado en la toma de decisiones de los productores agrarios; 2) simplificación de la gestión de las ayudas, lo cual adquiere particular importancia para los nuevos países miembros del Este; 3) consolidación del presupuesto y eliminación de los ajustes presupuestarios anuales según las superficies para las que se solicita ayuda, y 4) contribución a una agricultura respetuosa con el medio ambiente, aunque no existe evidencia científica concluyente de los efectos beneficiosos de las ayudas desacopladas sobre el medio ambiente.

Sin embargo, el desacoplamiento puede producir también algunos efectos negativos entre los que destacan los siguientes: 1) distorsiones y cambios artificiales en la estructura de cultivos como consecuencia de que los derechos a la ayuda de-

CUADRO N.º 1

ESTIMACIÓN DEL COMPROMISO DEL CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS
(Precios corrientes)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pagos ayudas directas PC 10 (porcentaje)	—	35	40	50	60	70	80	90
RUBRICA 1 A								
Ayudas directas UE 15 (sin lácteo)	31.575	31.575	31.575	31.575	31.575	31.575	31.575	31.575
Ayudas directas PC 10	1.629	2.012	2.300	2.874	3.449	4.029	4.599	5.174
Resto FEOGA UE 15 (sin lácteo)	7.449	7.561	7.674	7.789	7.906	8.025	8.145	8.267
Resto FEOGA PECO 10	843	856	868	882	895	908	922	936
Ayudas directas sector lácteo A-2000	979	1.958	2.937	2.937	2.937	2.937	2.937	2.937
Ayudas mercado sector lácteo A-2000	1.768	1.267	808	820	832	845	858	870
I. SUBTOTAL 1 A	44.243	45.228	46.163	46.877	47.594	48.319	49.035	49.759
Subtotal UE 15	41.771	42.361	42.994	43.121	43.251	43.382	43.515	43.650
Subtotal PECO	2.472	2.868	3.168	3.756	4.344	4.937	5.521	6.110
II. TECHO CONSEJO BRUSELAS	45.306	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574
MARGEN (II-I)	1.063	531	54	(198)	(449)	(702)	(942)	(1.185)

Fuente: MAPA (2002). Para la UE 15 se toman los gastos de ayudas directas y otras ayudas de la previsión de la Comisión de la evolución del gasto agrario anexo a la *Mid Term Review*.
Para el sector lácteo se han hecho ajustes en las ayudas directas y otros gastos de acuerdo con la aplicación del compromiso de Berlín (A2000).
Las ayudas directas (PECO 10) se aumentan según *phasing-in* propuesto. El pago de ayudas del año *n* se realiza el ejercicio *n*+1.
— La congelación de las ayudas directas.
— El crecimiento de otros gastos según inflación prevista (1,5 por 100 anual).
— Incremento del techo al 1por 100 anual según acuerdo del Consejo Europeo.

sacoplada sólo los generan algunos cultivos, pero luego, una vez que la ayuda ha sido desacoplada, ésta puede percibirse sembrando los mismos cultivos que antes u otros distintos; 2) distorsiones en el mercado de la tierra y problemas para la reestructuración agraria, 3) consolidación de la actual distribución de ayudas al utilizar la referencia histórica para el calculo de la ayuda desacoplada, y 4) por último, aunque no menos importante, la consideración de las ayudas desacopladas como ayudas a la renta de los agricultores, sin período transitorio, convierte a la PAC en una política social en lugar de una política de fomento sectorial, conversión de dudosa legitimidad social y política ¿Por qué los agricultores deben recibir ayudas a la renta y no deben recibirlas, por ejemplo, los pequeños comercios? La supuesta y no siempre demostrada multifuncionalidad genérica de la agricultura no da cumplida respuesta a esta pregunta. La propuesta de la Comisión, que consiste en condicionar el pago de las ayudas al cumplimiento de una serie de normas y estándares sobre medio ambiente, bienestar de los animales y seguridad del trabajo, tampoco parece una respuesta convincente. En primer lugar, porque dependerá del tipo y grado de exigencia de las condiciones, dado que el nivel de discrecionalidad de los países miembros puede ser muy elevado. Y en segundo lugar, porque una cosa es pagar por la provisión de bienes y servicios públicos, lo que legitimaría los pagos, y otra bien distinta es condicionar la percepción de unas ayudas al cumplimiento de determinados requisitos (7).

Si las presiones se concentran en la *caja ámbar*, la UE se verá obligada a ampliar el proceso de reforma iniciado en 1992 a producciones como leche y azúcar, y a desacoplar ayudas directas que están en dicha *caja*, como sucede con producciones como el aceite de oliva, tabaco, algodón y otros. En definitiva, si la UE pretende una estrategia ante la OMC no defensiva, sino ofensiva, tendrá que introducir algún grado de desacoplamiento de las ayudas directas antes de 2006.

El cumplimiento de los compromisos que finalmente suscriba la Unión Europea en el marco de las negociaciones en la OMC se verá sin duda dificultado por la ampliación al Este, en especial los relativos a la disminución de las subvenciones a las exportaciones agrícolas (Sumpsi, 2002). Por ello, las negociaciones comerciales multilaterales en curso, junto con otros acuerdos comerciales que la UE ha suscrito recientemente con los países más pobres (8), obligarán a introducir cambios significativos en sectores tales como arroz, azúcar, algodón, tabaco, frutas y hortalizas, aceite de oliva y vino. Algunos de estos cambios ya se incluyeron en la propuesta de reforma de la PAC de enero de 2003, recientemente aprobada, caso de la leche y el arroz, pero otras reformas no incluidas en el Acuerdo del Consejo de 25 de junio de 2003 deberán ser aprobadas antes de que se firme el nuevo Acuerdo Agrícola de la OMC previsto para 2004. De hecho, ya se ha fijado octubre de 2003 como fecha para que la Comisión haga propuestas de reforma de los sectores

de aceite de oliva, tabaco y algodón. Algunas de estas reformas requerirán presupuestos adicionales para compensar las reducciones de precios y/o rentas agrarias, lo que podría provocar déficit presupuestarios después de 2006 y obligaría a introducir nuevos cambios en la PAC a partir de esa fecha.

2. Evolución de la PAC a largo plazo

A partir de 2006 se abre la posibilidad de una reforma más profunda de la PAC, aunque no es fácil prever la dirección y, sobre todo, la intensidad de la misma. Para desarrollar este apartado, analizaremos los factores de certidumbre, cambio, resistencia e incertidumbre que rodean la evolución de la PAC a largo plazo.

a) *Factores de certidumbre*

Incluso en una perspectiva a largo plazo hay importantes elementos de certidumbre. Esto es absolutamente nuevo, puesto que en la década de los noventa una de las principales características de la PAC ha sido su incertidumbre. En efecto, en tan solo diez años se han producido tres grandes reformas: 1992, 1999 y 2002, esta última todavía pendiente de aprobación por el Consejo. Esta situación ha influido negativamente en las decisiones de inversiones en las explotaciones agrarias a largo plazo, ya que éstas requieren un marco regulador estable. Bien es cierto, que la incertidumbre se ha visto compensada con creces por unas generosas ayudas compensatorias, que todavía persisten diez años después de la primera gran reforma de la PAC de 1992. La prueba de que al sector no le ha ido nada mal, en términos generales, es que el precio de la tierra no ha cesado de subir desde 1993. Dado que el precio de la tierra internaliza las rentas del sector, vía mercado y vía ayudas públicas, esta evolución significa que las rentas del sector, como así ha sido, han gozado de una tendencia favorable. Sin embargo, en los últimos años, la tendencia alcista de los precios de la tierra refleja un cierto cansancio (cuadro n.º 2), primero porque los precios son ya disparatadamente altos, y segundo porque redoblan de nuevo con fuerza los tambores que anuncian descensos de las ayudas de la política agrícola común.

CUADRO N.º 2

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LA TIERRA 1983-2001 (BASE 1997)

AÑOS	PRECIOS CORRIENTES		PRECIOS CONSTANTES	
	Euros/hab.	Índice 1983=100	Euros/hab.	Índice 1983=100
1983	2.564	100,0	2.564	100,0
1984	2.799	109,2	2.524	98,5
1985	3.116	121,5	2.588	101,0
1986	3.492	136,2	2.616	102,0
1987	3.957	125,3	2.798	109,1
1988	4.435	173,0	2.960	115,5
1989	4.718	184,0	2.946	114,9
1990	4.585	178,8	2.668	104,1
1991	4.343	169,4	2.363	92,2
1992	3.816	148,8	1.945	75,9
1993	3.806	148,4	1.856	72,4
1994	4.058	158,3	1.905	74,3
1995	4.284	167,1	1.917	74,8
1996	4.616	180,0	1.995	77,8
1997	5.272	205,6	2.227	86,9
1998	6.124	238,9	2.526	98,5
1999	6.823	266,1	2.740	106,9
2000	7.292	284,4	2.830	110,4
2001	7.552	294,6	2.813	109,7

Fuente: Encuesta sobre precios de la tierra, MAPA, 2001.

Lo que es nuevo ahora (factor de certidumbre) es que, por primera vez, la PAC dispone de un marco presupuestario estable que cubre un período de diez años, 2003-2013, marco derivado del Consejo de Bruselas de 24 y 25 de octubre de 2002, Consejo que despejó a la vez la ampliación y la reforma de la PAC (9). La existencia de un marco presupuestario estable para la PAC es una buena noticia, aunque, como veremos más adelante, con luces y sombras.

Este marco presupuestario estable significa, lisa y llanamente, que el capítulo agrícola de la ampliación debe hacerse a coste cero, es decir, sin presupuesto adicional (10), decisión que condiciona de modo absoluto el futuro de la PAC hasta el año 2013. En efecto, con este corsé presupuestario hay que hacer frente a la ampliación y a las nuevas reformas de sectores como leche, azúcar, aceite de oliva, algodón, tabaco, arroz, vino, y frutas y hortalizas, de los cuales leche y arroz están ya contemplados en las propuestas de la Comisión de enero de 2003, pero el resto no. Todo ello, sitúa el ajuste presupuestario en el centro del debate del futuro de la PAC mala noticia, pues lo razonable era partir de la política agraria que Europa necesita y después evaluar su coste, en lugar de partir del presupuesto disponible y ver qué política se puede hacer con ese dinero. En la actualidad, analizar los posibles escenarios futuros de la PAC es más un ejercicio de ingeniería contable que de política económica sectorial. O sea, que la PAC se ha con-

vertido en un campo de estudio para auditores, interventores y expertos en finanzas públicas, en lugar de especialistas en economía y política agraria.

Si combinamos el corsé presupuestario con la resistencia de la mayoría de países miembros, con Francia a la cabeza, a disminuir de modo significativo las ayudas de la PAC, el resultado final es que una de las ideas fuerza que ha generado mayor consenso en los últimos años (11), cual es la reducción del presupuesto asignado al primer pilar de la PAC (ayudas directas y gastos de intervención en los mercados) y su trasvase al segundo pilar de la PAC (ayudas al desarrollo rural), puede quedar en casi nada. En efecto, los ahorros derivados de la reducción de las ayudas del primer pilar no podrán emplearse íntegramente para aumentar el presupuesto de las ayudas al desarrollo rural, pues una parte importante de dicho ahorro deberá emplearse para financiar las reformas pendientes en los sectores antes mencionados. De hecho, la propuesta de reforma de la PAC presentada por la Comisión en enero de 2003 ya tomaba en consideración la necesidad de utilizar una parte importante de los ahorros derivados de la reducción de las ayudas del primer pilar de la PAC para financiar las reformas pendientes de algunos sectores productivos.

La propuesta de la Comisión de enero de 2003 contiene tres elementos horizontales: desacoplamiento total de las ayudas directas, modulación de las ayudas desacopladas y ampliación de las medidas contenidas en el Reglamento de Desarrollo Rural (segundo pilar de la PAC). Además, la propuesta contempla una serie de modificaciones de mayor o menor entidad en la regulación de los sectores de cereales, trigo duro, arroz, forrajes, frutos secos y leche, esta última de gran trascendencia y repercusión presupuestaria. En lo que sigue, nos centraremos en los tres elementos horizontales, que son los principales.

En cuanto al desacoplamiento, la propuesta entraría en funcionamiento en 2004, y por ello ha sido analizada dentro del epígrafe dedicado a la evolución de la PAC a corto y medio plazo, es decir, antes de 2006. Ya se explicó que el argumento fundamental de la Comisión para proponer el desacoplamiento total de la mayoría de las ayudas directas es permitir a la UE una estrategia ofensiva en las negociaciones de la OMC, aunque también se puso en duda la necesidad de un desacoplamiento tan drástico, y se presentaron las ventajas e inconvenientes del desacoplamiento total, para terminar concluyendo que el escenario más probable es un desacoplamiento parcial y más suave del propuesto por la Comisión. De hecho, la propuesta de desacoplamiento total ha sido uno de los puntos más duros de la negociación del Consejo, dado el empecinamiento del comisario Fishler y la resistencia numantina de un bloque de países liderados por Francia y España. Al final, la posición de Alemania, apoyando en parte a Francia en su reivindicación de no desacoplar totalmente, permitió alcanzar un acuerdo de desacoplamiento parcial, aunque debe reconocerse que dicho compromiso final está más cerca de la posición del Comisario y los países del Norte de la UE, que de la del grupo de países que se oponía al desacoplamiento total. En efecto, el reciente Acuerdo del Consejo, de 25 de junio, establece que el desacoplamiento entrará en vigor el 1 de enero de 2005, aunque los países que lo deseen pueden retrasarlo hasta el 1 de enero de 2007, y lo principal, que los estados miembros se reservan la posibilidad de no desacoplar el 25 por 100 de las ayudas a los cereales, varias combinaciones de desacoplamiento parcial de las diferentes primas del vacuno de carne y el 50 por 100 de ovino y caprino.

Un aspecto esencial es que el agricultor deberá cumplir una serie de estándares sobre medio ambiente, inocuidad de los alimentos, bienestar de los animales y seguridad en el trabajo. El incumplimiento de dichos estándares dará lugar a una reducción, o incluso a la pérdida total, de la ayuda desacoplada según la gravedad del incumplimiento. Se pondrá en marcha un sistema de auditorías para contribuir al cumplimiento de los estándares. Tales auditorías serán obligatorias para aquellos agricultores que perciban mas de 15.000 euros de ayudas directas o cuyo volumen de ventas supere los 100.000 euros.

En cuanto a la modulación de las ayudas directas, se trata de un elemento esencial que merece ser abordado con detalle. Y debe hacerse aquí, dentro del epígrafe dedicado a la evolución de la PAC a largo plazo, puesto que la propuesta de la Comisión de enero de 2003 propone iniciar la modulación después de 2006, con la gradación que se recoge en el cuadro n.º 3.

CUADRO N.º 3

REDUCCIÓN AYUDAS DIRECTAS
(Porcentaje)

Cuantía percibida de ayudas directas (euros)	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
1-5.000	0	0	0	0	0	0	0
5.001-50.000	1	3	7,5	9	10,5	12	13,5
> 50.000	1	4	12	14	16	18	19

La Comisión propone, pues, una modulación progresiva según la cuantía de las ayudas directas percibidas por la explotación. Del primer euro percibido al 5.000, primer tramo, exento de reducción en todas las explotaciones. Del euro 5.001 al 50.000, segundo tramo, reducción de tipo medio. A partir del euro 50.001, tercer tramo, reducción de mayor nivel. Además, la curva de disminución en el tiempo de las ayudas directas no es lineal, sino que es muy suave al principio y sufre un brusco salto en 2009, lo que sin duda tiene que ver con las previsiones presupuestarias de la Comisión. En efecto, en el cuadro n.º 1 (MAPA, 2002) se comprueba que los primeros déficit aparecen en el año 2009, sin considerar la entrada en escena de nuevas reformas como las del azúcar, el aceite de oliva, el tabaco o el algodón.

La peor noticia de la propuesta de la Comisión de enero de 2003 es que tan sólo el 1 por 100 de reducción de ayudas directas se destinaría al desarrollo rural en 2007, el 2 por 100 en 2008, el 3 por 100 en 2009, el 4 por 100 en 2010, el 5 por 100 en 2011 y el 6 por 100 en 2012. El resto de reducción de las ayudas directas se destinaría a financiar las reformas pendientes. Es decir, quienes van a financiar las nuevas ayudas a los productores de leche o azúcar de la UE-25 o el coste adicional de las futuras regulaciones de los mercados de tabaco, algodón, aceite de oliva, y quizá frutas, hortalizas y vino, serán los productores de carne de vacuno, ovino o caprino, cereales, oleaginosas y proteaginosas de la UE-15, que perciben desde la reforma de la PAC de 1992 las ayudas directas vinculadas a estos sectores. Esto es así porque la propuesta de la Comisión excluye, lógicamente, de la aplicación de la modulación (reducción por tramos) de las ayudas directas a los nuevos países miembros, hasta que los agricultores de estos países no perciban el 100 por 100 de las ayudas comunitarias, lo que no sucederá hasta el año 2013.

En cuanto a la ampliación de las medidas incluidas en el Reglamento de Desarrollo Rural, se trata de una propuesta que introduce nuevos instrumentos de política agraria para dar respuesta a las preocupaciones de los consumidores y ciudadanos europeos. Así, se introduce todo un conjunto de ayudas para fomentar la calidad de los productos agrarios y de los alimentos, garantizar la seguridad de los alimentos, mejorar el bienestar de los animales y la conservación del medio ambiente, así como el establecimiento de ayudas transitorias y decrecientes para compensar la pérdida de renta derivada del cumplimiento de los estándares más exigentes y para contribuir a financiar el coste de las auditorías.

b) *Factores de cambio*

Entre los principales elementos de cambio que presionarán sobre la reforma de la PAC a medio y largo plazo podemos distinguir los internos y los externos. Dentro de los primeros, destacan las demandas de los consumidores y ciudadanos de la UE, en defensa de una alimentación segura y de un medio ambiente bien conservado. Además los contribuyentes europeos exigirán, cada vez con mayor intensidad, que el gasto agrícola este controlado y legitimado. Pero el grado de organización de consumidores, contribuyentes y ecologistas no es muy elevado, aunque la capacidad de movilización y presión de estos últimos es considerable y se ha visto amplificada en los últimos tiempos por los medios de comunicación. Pero estas presiones se debilitarán como consecuencia de la ampliación de la UE, ya que los consumidores y ciudadanos de los países candidatos son mucho menos sensibles a los problemas de seguridad de los alimentos y de defensa del medio ambiente que los consumidores y ciudadanos de la UE-15.

Dentro de los elementos externos que presionarán sobre la PAC, el más importante es la negociación comercial multilateral en curso. Este tema se ha comentado en el apartado anterior, pues el horizonte temporal para lograr un acuerdo agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales es el año 2004, es decir, antes de 2006, aunque, como ya señalábamos antes, algunos de los cambios de la PAC forzados por dichas negociaciones podrían producirse después de 2006. La situación presupuestaria de la UE no permitirá compensar íntegramente mediante ayudas directas las reducciones de los precios de intervención de los sectores aún no reformados, aunque el presupuesto destinado a las actuales ayudas directas (sectores ya reformados) podría redistribuirse entre los sectores productivos afectados por las nuevas reformas, como de hecho ha propuesto la Comisión en su Documento de enero 2003.

c) *Factores de resistencia*

Los principales elementos de resistencia al cambio de la PAC son las presiones ejercidas por las organizaciones profesionales agrarias y los países principales beneficiarios de la actual PAC, amén, por supuesto, de las fuertes restricciones presupuestarias. En cuanto a lo primero, hay que recordar que el grado de organización de los intereses agrarios es fuerte, ya que gozan de una gran tradición y capacidad de movilización y presión. Por otro lado, aunque la población activa agraria de la UE-15 sólo representa el 4,5 por 100 de la población activa total, la población rural vinculada a la agricultura es mayor, de modo que la posible pérdida de votos rurales derivada de la adopción de reformas de la PAC que afecten ne-

gativamente a los intereses agrarios, atenaza a los políticos a la hora de tomar decisiones a este respecto, sobre todo en períodos electorales. Estas presiones se verán incrementadas como consecuencia de las nuevas adhesiones, ya que el peso de la agricultura en los países candidatos es mucho mayor que en la UE-15. La dura posición de Polonia, el país más agrícola de todos los candidatos, en las negociaciones del capítulo agrícola, incluso en el tramo final de la negociación durante el Consejo de Copenhague, confirma esta tesis.

En cuanto a la posición de los actuales países miembros, los grandes perceptores de ayudas PAC, con Francia a la cabeza, apoyan el mantenimiento del statu quo, mientras que países contribuyentes netos y/o poco beneficiarios de la PAC, como Reino Unido, Holanda, Suecia y Alemania, son partidarios de un cambio profundo. Hasta el presente, incluido el reciente acuerdo franco-alemán, luego refrendado por el Consejo de Bruselas de 24 y 25 de octubre, siempre ha triunfado la posición de los países partidarios del statu quo o de reformas leves. En el futuro, es muy probable que siga siendo así, ya que todo parece indicar que los nuevos países miembros se alinearán con los defensores de la actual PAC. En efecto, como ha dejado claro Polonia en las negociaciones finales del Consejo de Copenhague, estos países aplican el refrán «más vale pájaro en mano que ciento volando», y por ello prefieren las ayudas directas, que son financiadas íntegramente por Bruselas, a las ayudas al desarrollo rural (véase el apartado IV de este trabajo), que requieren financiación nacional y una cierta capacidad pública y privada para promover y gestionar proyectos, lo que no siempre existe en estos países. Por tanto, los nuevos miembros serán aliados naturales de los países de la UE-15 que defienden el mantenimiento del statu quo, es decir, preservar las ayudas directas (primer pilar de la PAC), aunque eso implique renunciar a más presupuesto para las ayudas al desarrollo rural (segundo pilar de la PAC). Ello significa que en el futuro será, si cabe, más difícil todavía aprobar una reforma profunda de la política agrícola común (12).

Por último, las restricciones presupuestarias existentes hacen difícil pensar en reformas profundas, a menos que sean neutras desde la perspectiva del gasto. Pero aunque no incrementasen el presupuesto total, seguro que una reforma profunda produciría una redistribución del dinero que cada estado miembro recibe actualmente de la PAC, lo que implica que los países «perdedores» se opondrían a dicha reforma y la harían muy difícil. Cualquier reforma radical perjudicaría a Francia, el gran perceptor de ayudas directas, lo que explica que este país lidere todos los movimientos y coaliciones para defender la actual PAC, especialmente su primer pilar.

d) *Factores de incertidumbre*

Los principales elementos de incertidumbre son dos: el resultado final de la Convención Europea y las futuras ampliaciones. En cuanto al primero, la Convención Europea puede modificar las reglas de funcionamiento, toma de decisiones y financiación de la Unión. La UE-25 no podrá funcionar igual que la UE-15, por lo que la ampliación afectará al papel, competencias y funcionamiento de las tres instituciones comunitarias: Consejo, Comisión y Parlamento Europeo. Además, el peso de cada país (ponderación del voto nacional) deberá cambiar para cumplir lo acordado en el Tratado de Niza, y las reglas de decisión también sufrirán cambios, debiéndose eliminar prácticamente la regla de la unanimidad y generalizar la de la mayoría cualificada. Por último, es posible que se modifique incluso el esquema actual de financiación del presupuesto comunitario, de modo que una parte del mismo se financie directamente por los contribuyentes europeos a través de un impuesto específico u otras fórmulas. Un cambio de esta naturaleza contribuiría a que los ciudadanos europeos se sintieran mas involucrados en el proceso de construcción europea y a que los países contribuyentes netos relajaran su radical oposición a cualquier aumento del presupuesto comunitario, lo que condiciona fuertemente la financiación de las políticas comunitarias y, por tanto, su diseño. Todos estos cambios institucionales y presupuestarios tendrían importantes implicaciones en la futura evolución de la PAC, pues se abrirían nuevas posibilidades para su reforma.

Un segundo elemento de incertidumbre son las adhesiones de Bulgaria, Rumania y Turquía. Las dos primeras está previsto que se produzcan en el año 2007, y la de Turquía empezaría a negociarse en el año 2005, si se cumplen una serie de condiciones que ahora no se dan. Este último país tiene un peso agrario equivalente al de los doce países que entrarán en el año 2004 (diez) y 2007 (dos), de modo que, si esta ampliación se llegase a producir, la política agraria comunitaria sufriría importantes tensiones presupuestarias, que podrían forzar un cambio más radical de la PAC del que ahora se puede prever.

La conclusión de todo lo expuesto en este apartado es que el escenario probable de la futura PAC, factores de incertidumbre al margen, no sufriría profundos cambios respecto a la situación actual, sino meros ajustes, más o menos relevantes, para adaptarse al marco presupuestario acordado en el Consejo de Bruselas (reducciones de las ayudas directas) y a los compromisos que se suscriban en las negociaciones multilaterales de la OMC (nuevas reformas de mercado en leche, azúcar, aceite de oli-

va, algodón, tabaco y desacoplamiento parcial o total de las ayudas directas). La mayoría de estos ajustes de la PAC deberán producirse en el presente año, para facilitar el Acuerdo Agrícola de las negociaciones comerciales, aunque otros se pueden producir o revisar después de 2006, como las reducciones de las ayudas directas para lograr el equilibrio presupuestario de la política agrícola común (13).

De hecho, si después del año 2009 se profundizara la reforma del sector lácteo, por ejemplo introduciendo la supresión de la cuota láctea, y hubiera que absorber el coste de la ampliación de Rumania y Bulgaria, sólo se alcanzaría el equilibrio presupuestario de la PAC si la modulación (reducción por tramos) de las ayudas directas fuese mayor que la prevista por la Comisión en su propuesta de enero de 2003. En efecto, si se parte del supuesto de una reforma profunda del sector lácteo después de 2009 (cuadro n.º 4), el equilibrio presupuestario de la PAC requeriría una reducción del 3 por 100 anual acumulado del tramo de ayudas que supere los 10.000 euros (Massot, 2002).

El escenario de una PAC, en el que las intervenciones de mercado y las ayudas directas a la renta de los agricultores, desacopladas o no, jueguen un papel secundario y, en cambio, las ayudas al desarrollo rural jueguen un papel principal, no parece probable en la próxima década, a pesar de las reiteradas declaraciones de la Comisión sobre la multifuncionalidad y el modelo europeo de agricultura. Pero, en honor a la verdad, la Comisión no es responsable del inmovilismo de la PAC. La responsabilidad histórica corresponde a los países que integran la Unión y a sus gobiernos, especialmente a los que defienden el statu quo, anteponiendo los intereses nacionales a los de la Unión. Francia, con su resistencia a reducir significativamente el enorme volumen de ayudas directas que percibe, constituye el paradigma de esta actitud, especialmente desde que la derecha se hizo con todo el poder en las pasadas elecciones. Es realmente sorprendente que uno de los países mas desarrollados de la UE, y por tanto uno de los que realiza una mayor aportación al presupuesto comunitario, sea, gracias a la PAC, uno de los principales perceptores netos de fondos comunitarios. En este sentido, tan discutible es el cheque británico, que ahora se pretende eliminar o al menor reducir, como el *bonus* francés, que tiene su origen en una PAC hecha a su medida.

Si incorporamos en el análisis de los escenarios de la futura PAC los factores de incertidumbre mencionados anteriormente, la probabilidad de que se produzcan cambios profundos después de 2010 aumenta, entre otras cosas, porque en el contexto de una UE-28, la reforma radical de la PAC sería inevitable. Otra cosa es anticipar si Turquía entrará en la UE antes de 2010 y, en su caso, prever los cambios después de esa fecha, lo que sería una osadía por nuestra parte.

El Acuerdo del Consejo de 25 de junio de 2003 ha modificado la propuesta de modulación presentada en enero de 2003 por la Comisión, ante las fuertes presiones, especialmente de Francia. Para empezar, se elimina el concepto de modulación y en su lugar aparecen dos nuevos conceptos: reorientación progresiva de las ayudas directas y disciplina financiera. En cuanto a la primera, la que realmente se considera como modulación en su sentido inicial de la *Agenda 2000*, consiste en reducir las ayudas directas (primer pilar de la PAC) y reorientar el presupuesto ahorrado hacia las ayudas al desarrollo rural (segundo pilar de la PAC), aunque los que reciban menos de 5.000 euros no verán su ayuda recortada. Así, el Consejo de junio de 2003 acordó reorientar el 3 por 100 de las ayudas directas en el año 2005, el 4 por 100 en 2006 y el 5 por 100 en 2007. Por tanto, la reorientación progresiva (modulación) se adelanta a 2005; la propuesta de la Comisión de enero de 2003 no alcanzaba a reorientar el 5 por 100 de las ayudas directas hacia el desarrollo rural hasta 2011. Pero el trasvase de fondos del primer pilar al segundo sigue siendo muy modesto, y además el 80 por 100 del ahorro generado se queda en el país de origen, de modo que la redistribución entre los países miembros del ahorro generado, mediante criterios de cohesión, propuesta en enero de 2003 por la Comisión, ha quedado en casi nada, mostrando una vez más que el principio de solidaridad financiera es ya un principio del pasado. Con estas premisas, podemos estimar que en España el monto de presupuesto extra para ayudas al desarrollo rural estaría en torno a 230 millones de euros al año cuando se alcance la reducción del 5 por 100 en 2007, lo que es realmente muy poco, máxime cuando, además, se acaban de ampliar las medidas del Reglamento de ayudas al desarrollo rural. El segundo concepto, disciplina financiera, deriva directamente del Acuerdo del Consejo de Bruselas de octubre de 2002, y consiste en la reducción de las ayudas directas si fuese necesario para respetar el techo financiero de la PAC establecido en aquel Consejo. Como no se puede predecir con exactitud la cuantía de los posibles déficit, pues dependerá de variables como la evolución de los mercados domésticos e internacionales, el impacto de la ampliación al Este de la UE, el tipo y coste de las reformas sectoriales pendientes, el cambio euro/dólar y otros elementos, el Consejo decidió no aventurar ninguna cifra de reducción adicional de las ayudas directas y establecer en cambio a partir de 2007 este mecanismo de disciplina financiera que deberá operar en mayor o menor medida según sea ne-

CUADRO N.º 4

MARCO FINANCIERO 2007-2013: LÍMITES Y DISPONIBILIDADES
(Créditos de pago en millones de euros a precios corrientes)

	Base 2006	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
I. TECHO MÁXIMO FIJADO POR EL CONSEJO (a precios constantes)	45.306	45.306	45.306	45.306	45.306	45.306	45.306	45.306
II. TECHO MÁXIMO FIJADO POR EL CONSEJO (en € corrientes: + 1 por 100) del que,	45.306	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574
a) UE-15	42.834	42.361	42.994	43.121	43.251	43.382	43.515	43.650
b) 10 nuevos adherentes	2.472	2.868	3.168	3.756	4.344	4.937	5.521	6.110
III. PRESUPUESTO DISPONIBLE 2006 DE UE-15 A PRECIOS CORRIENTES	(39.024)	(39.136)	(39.249)	(39.364)	(39.481)	(39.600)	(39.720)	(39.842)
(excluido el gasto lácteo, VI) (a), del que:								
a) Ayudas directas UE-15 (congeladas)	(31.575)	(31.575)	(31.575)	(31.575)	(31.575)	(31.575)	(31.575)	(31.575)
b) Otras intervenciones de mercados	(7.449)	(7.561)	(7.674)	(7.789)	(7.906)	(8.025)	(8.145)	(8.267)
(Con margen maniobra estructural - IV.b)	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800
IV. NUEVAS DISPONIBILIDADES CONSOLIDADAS:	1.800	2.253	2.711	3.173	3.640	4.111	4.587	5.068
a) Por margen incremento anual 1por 100 (II-I)	0	453	911	1.373	1.840	2.311	2.787	3.268
b) Por diferencial por compromisos no ejecutados (sobre bases históricas)	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800
V. COSTE SUPLEMENTARIO POR LA AMPLIACIÓN A 10: PECOS + Chipre + Malta (b), del que:	(2.472)	(2.868)	(3.168)	(3.756)	(4.344)	(4.937)	(5.521)	(6.110)
a) Ayudas directas	(1.629)	(2.012)	(2.300)	(2.874)	(3.499)	(4.029)	(4.599)	(5.174)
b) Otras intervenciones de mercados	(843)	(856)	(868)	(882)	(895)	(908)	(922)	(936)
VI. COSTE DE LA OCM RENOVADA PARA EL SECTOR LÁCTEO (c), del que:	(2.747)	(3.225)	(3.745)	(3.757)	(3.769)	(3.782)	(3.795)	(3.807)
a) Nuevas ayudas directas a la UE-15	(979)	(1.958)	(2.937)	(2.937)	(2.937)	(2.937)	(2.937)	(2.937)
b) Otras intervenciones de mercados	(1.768)	(1.267)	(808)	(820)	(832)	(845)	(858)	(870)
VII. MARGEN DE MANIOBRA VIGENTE (I + IV) - (III + V + VI)	**2.863**	**2.330**	**1.855**	**1.602**	**1.352**	**1.098**	**857**	**615**
VIII. DISPONIBILIDAD ADICIONAL:								
a) Por reducción de las subvenciones a la exportación, progresiva entre 2005 y 2011, por un total del 40 por 100 (estimación)	752	1.128	1.504	1.880	2.256	2.256	2.256	2.256
b.1) Por modulación obligatoria de las ayudas directas (III.a+VI.a) en un 2 por 100 no acumulativa con franquicia de 10.000 €	453,10	466,80	480,4	480,4	480,4	480,4	480,4	480,40
b.2) Por modulación obligatoria de un 3 por 100 acumulada, hasta un 20 por 100, con franquicia de 10.000 € (III.a + VI.a) (d)	0	700,10	1.441,20	2.161,80	2.882,40	3.603,00	4.323, 60	4.804,00
Primera opción (a+b.1)	1.205,10	1.594,80	1.984,40	2.360,40	2.736,40	2.736,40	2.736,40	2.736,40
Segunda opción (a+b.2)	752	1.828,10	2.945,20	4.041,80	5.138,40	5.859,00	6.579,60	7.060,00
IX. MARGEN DISPONIBLE PARA OTRAS REFORMAS SECTORIALES								
Primera opción (VII+VIII.a+VIII.b.1)	**4.068,10**	**3.924,80**	**3.839,40**	**3.962,40**	**4.088,40**	**3.834,40**	**3.593,40**	**3.351,40**
Segunda opción (VII+VIII.a+ VIII.b.2)	**3.615,00**	**4.158,10**	**4.800,20**	**5.643,80**	**6.490,40**	**6.957,00**	**7.436,60**	**7.675,00**
X. PRO MEMORIA: *COSTE PREVISTO POR LA ADHESIÓN DE BULGARIA Y RUMANIA (a precios constantes)*	—	—	951	1.091	1.230	1.370	1.510	1.649
XI. PRO MEMORIA: *COSTE PREVISTO DE UNA NUEVA REFORMA LÁCTEA A PARTIR DE 2010 (e):*								
a) Opción statu quo	—	—	—	—	3.143	3.102,00	3.061,00	3.020,00
b) Continuación de la Agenda 2000	—	—	—	—	5.075	5.041,60	5.008,20	4.974,80
c) Supresión de las cuotas	—	—	—	—	5.876	5.876,00	5.876,00	5.876,00

Notas: (a) Cálculos efectuados sobre la base del presupuesto previsto para 2006 (EUROPEAN COMMISSION, 2002d - cuadro 1), con las ayudas directas congeladas y un crecimiento del resto de intervenciones en un 1,5 por 100, a causa de la inflación. Se excluye el gasto correspondiente a la OCM láctea, por ser susceptible de reforma y dar lugar a un coste suplementario (VI). El diferencial entre lo dispuesto y lo ejecutado, estabilizado en torno a los 1.800 millones de € según bases históricas, está incluido para luego ser estimado como una disponibilidad adicional consolidada (IV.b).

(b) Con incremento progresivo de las ayudas directas según el *phasing-in* fijado en Bruselas (con pago efectivo del 35 por 100 del total en 2007; del 40 por 100 en 2008; del 50 por 100 en 2009; del 60 por 100 en 2010; del 70 por 100 en 2011; del 80 por 100 en 2012; y del 90 por 100 en 2013).

(c) Reforma a aplicar entre 2006 y 2008, con ayudas directas al alza e intervenciones a la baja, con la consecuente economía. No obstante, se puede comprobar cómo se registra un progresivo incremento del coste de la OCM láctea en su conjunto.

(d) Una vez aplicada la franquicia de 10.000 € sobre el 30,79 por 100 de las ayudas (III.a + VI.a), los montantes susceptibles de modulación ascienden a: 22.657,6 M€ en 2006 (sólo para la hipótesis b.1); 23.338,9 en 2007, y 24.020,3 millones para los años 2008-2013. En la hipótesis b.2, los porcentajes de modulación son 3 por 100, 6 por 100, 9 por 100, 12 por 100, 15 por 100, 18 por 100 y 20 por 100 entre 2007 y 2013.

(e) Cálculos extraídos del documento de trabajo de la Comisión SEC (2002) 789, Cuadro 7 - p. 38 (EUROPEAN COMMISSION, 2002d). Para las dos primeras opciones se ha estimado una evolución lineal escalonada de los gastos a partir de las cifras aportadas por el documento para los años 2010 y 2015 (3.143 y 2.938 para el *statu quo*; 5.075 y 4.908 para la continuación de la senda iniciada con la Agenda 2000). Descartamos de antemano la cuarta opción expuesta por la Comisión, del doble régimen de cuotas, por estimarla inviable tras la resolución condenatoria del comité de arbitraje de la OMC sobre el sistema canadiense.

Fuente: MASSOT (2002), a partir del cuadro 1 de la Comunicación COM (2002) 394, de las evaluaciones efectuadas por *Agra Europe Weekly* (2002) y del MAPA (2002).

cesario. Se comprende que Fishler no haya dado una gran batalla por mantener el plan de recortes adicionales establecido en la propuesta de la Comisión de enero de 2003, pues lo importante era que el Consejo aprobara el mecanismo de disciplina financiera. Por ello, tienen razón los agricultores cuando dicen que el recorte de ayudas acordado en el Consejo de junio de 2003 es sólo el comienzo de la rebaja gradual de las ayudas directas y que a medio plazo se aplicarán nuevos recortes conforme la disciplina financiera lo exija.

III. ¿POR QUÉ SE NECESITA UNA REFORMA DE LA PAC MÁS PROFUNDA?

A pesar de los factores de certidumbre y de resistencia a modificaciones de la PAC, los factores de cambio, tanto internos (demandas de consumidores, contribuyentes y ecologistas) como externos (ampliación de la UE y negociaciones en la OMC), seguirán empujando hacia reformas de la PAC más profundas.

La PAC actual no satisface a buena parte de la sociedad europea, dificulta el acuerdo agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales y frena el desarrollo productivo y la modernización agraria y rural de los países del Este. La propuesta de reforma de la PAC hecha pública por la Comisión en enero de 2003 se ajusta al marco presupuestario del Consejo de Bruselas (modulación de las ayudas directas) y a las exigencias de las negociaciones agrícolas de la OMC (desacoplamiento de las ayudas directas). Pero no se ajusta ni a las necesidades de modernización agraria y desarrollo rural de los países del Este, ni a las demandas de la mayoría de los ciudadanos europeos, en especial de consumidores y ecologistas.

1. Modernización agraria y rural de los países del Este

El elemento más restrictivo para el desarrollo del potencial productivo de los países del Este son los derechos de producción (cantidades máximas garantizadas, cuotas de producción, superficie o cabaña ganadera con derecho a percibir las ayudas por hectárea o cabeza de ganado). Las negociaciones agrícolas de ampliación han sido duras en este tema, pues las diferencias entre los derechos solicitados por los candidatos y los derechos concedidos por la Comisión han sido realmente significativas (cuadro n.º 5). Se comprende, pues lo que estaba en juego era nada más y nada menos que la expansión productiva del sector agrario de los países candidatos (14). La UE quería limitar a toda costa dicha expansión, para evitar, justamente, la generación de excedentes no exportables que podían deprimir los mercados agrarios comunitarios, y por ello ofreció y negoció derechos de producción restrictivos. En cambio, los candidatos defendieron su derecho a modernizar el sector y aumentar sus producciones agrarias, exigiendo mayores niveles de derechos de producción, exigencia entendible si se tiene en cuenta que sus rendimientos agrarios son muy inferiores a los de la UE-15.

Como se desprende del análisis del cuadro n.º 5, la Comisión ha impuesto su criterio a los países candidatos, de modo que los derechos de producción finalmente asignados a los nuevos miembros son, por término medio, el 70 por 100 de los solicitados por éstos, y en algunas producciones no alcanzan ni el 50 por 100. En general, las restricciones productivas derivadas de los derechos de producción son mucho más fuertes en el caso de la ganadería que en el caso de los cultivos. Así, la superficie de base de los cultivos COP (cereales, oleaginosas y proteaginosas) solicitada por los PC-10 fue de 19,3 millones de hectáreas, mientras que la acordada fue 18,2 millones de hectáreas, es decir, el 92 por 100 de lo solicitado. Esta superficie de base de los PC-10 supone un incremento del 25 por 100 de la superficie de base de los cultivos COP de la UE-15. En cambio, la cuota láctea solicitada por los diez PC fue de 26 millones de toneladas, mientras que la acordada fue 19 millones de toneladas, es decir, el 72 por 100 de lo solicitado. Esta cuota láctea de los PC-10 supone un incremento de tan solo el 13 por 100 de la cuota láctea de la UE-15. Los PC-10 solicitaron primas para 3,2 millones de terneros, mientras que se les asignaron 1,7 millones de primas a terneros, es decir el 54 por 100 de lo solicitado. Este numero de primas para terneros supone tan sólo un incremento del 15 por 100 sobre las asignadas a la UE-15. Por último, los PC-10 solicitaron primas para 2,3 millones de vacas nodrizas, y sólo se les asignaron 0,73 millones de primas a vacas nodrizas, es decir, el 32 por 100 de lo solicitado. Este número de primas de vacas nodrizas supone tan sólo un incremento del 6 por 100 sobre las asignadas a la UE-15.

El otro elemento fundamental de la PAC, las ayudas directas, podría ejercer una influencia negativa sobre la modernización agraria y rural del Este. Se trata de un tema polémico, ya que algunos autores y estudios mantienen que las ayudas directas frenan el necesario ajuste estructural (Buckwell *et al.*, 1997; Gorton *et al.*, 1997; Buckwell y Tangerman, 1999; Gorton y Davidova, 2000), mientras que otros concluyen que la mejora de la situación financiera de los agricultores de los países del Este, como consecuencia de la percepción de las ayudas directas, facilitaría la transición a una estructura agraria caracterizada por explotaciones más capitalizadas y más eficientes (Fernández Salido, 2001), además de constituir una red de seguridad social que

CUADRO N.º 5

CANTIDADES DE REFERENCIA EN LAS OCM SOLICITADAS Y CONCEDIDAS

	CHIPRE		ESLOVAQUIA		ESLOVENIA		ESTONIA		HUNGRÍA		LETONIA	
	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C
Sup.base COP (a) (1.000 Ha)	89,2	79,0	992	1.003,5	150	125,2	650	362,8	3.653,4	3.487,8	753	443,6
Rendimiento COP (Tm/Ha)	2,45	2,3	4,99	4,06	6,12	5,27	3,5	2,4	5,04	4,73	3,59	2,5
Cuota fécula patata (Tm)	—	—	s.c.(h)	729	2.800	0	10.000	250	—	—	—	5.778
Trigo duro tradicional (Ha)	15.000	—	5.000	—	—	—	—	—	15.000	2.500	—	—
Trigo duro prod.asent. (b) (Ha)	0	—	0	—	—	—	—	—	50.000	4.305	—	—
Superficie base arroz (Ha)	—	—	—	—	—	—	—	—	18.000	3.222	—	—
Rendimiento arroz (Tm/Ha)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3,1	—	—
Forrajes deshidratados (Tm)	—	—	s.c.(h)	13.100	5.000	0	30.000	0	200.000	49.593	—	—
Azúcar A (1000 Tm)	—	—	190	189,8	67,5	48,2	65	0	400	400,5	100	66,4
Azúcar B (Tm)	—	—	45.000	17.672	7.500	4.816	10.000	0	80.000	1230	10.000	105
Total azúcar (1000 Tm)	—	—	235	207,4	75	53	75	0	480	401,7	110	66,5
Cuota isog. (c) A (Tm)	—	—	50.000	42.547	—	—	—	—	130.000	127.627	—	—
Cuota isog. B (Tm)	—	—	10.000	0	—	—	—	—	10.000	10.000	—	—
CMG (d) aceite de oliva (Tm)	6.450	6.000	—	—	600	400	—	—	—	—	—	—
CMG lino, fibra larga (Tm)	—	—	800	73	—	—	0	30	s.c.(h)	0	1.500	360
CMG lino f.c., cáñamo (Tm)	—	—	1.600	189	—	—	0	42	s.c.(h)	2.061	3.500	1.313
Total tabaco (e) (Tm)	1.000	350	2.600	1.715	—	—	—	—	15.000	12.355	—	—
Cuota láctea (1000 Tm)	150	145,2	1.235,9	1.040,7	695	576,6	900	646,4	2.800	1.990,1	1.200	728,6
Primas especial terneros (f)	13,7	12	80	78,3	95	92,3	50	18,8	245	94,6	75	70,2
Primas vaca nodriza (f)	0,5	0,5	50	28,1	150	86,4	2	13,4	300	117	25	19,4
Primas sacrificio adultos (f)	26,5	21	260	204,1	163	161,1	106,6	107,8	480	141,6	145	124,3
Primas sacrificio terneros (f)	0	0	60	62,8	22	35,9	79,3	30		94,4	75	53,3
Pagos adicional. vacuno (g)	s.c.(h)	309	s.c.(h)	4.501	4.501	2.964	s.c.(h)	1.135	12.000	2.936	3.500	1.330,7
Primas ovino y caprino (f)	421	472,4	400	305,8	125	84,9	142	27,5	1.550	1.146	50	18,4

	LITUANIA		MALTA		POLONIA		REPÚBLICA CHECA		PC-10		TOTAL UE-15	PORCENTAJE PC-10/UE-25
	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C		
Sup.base COP (a) (1.000 Ha)	1.355	1.146,6	4,5	4,6	9.248	9.308,3	89.183	2.253,6	19.296,9	18.214,9	53.593	25,37
Rendimiento COP (Tm/Ha)	3,59	2,70	—	2,02	3,61	3,00	4,20	4,20	—	3,51	4,84	42,04
Cuota fécula patata (Tm)	8.500	1.211	—	—	260.000	144.985	45.000	33.660	341.300	186.613	1.762.148	9,58
Trigo duro tradicional (Ha)	—	—	—	—	—	—	—	—	50.000	9.022	73.000	11,00
Trigo duro prod.asent. (b) (Ha)	—	—	—	—	—	—	—	—	18.000	3.222	433.123	0,74
Superficie base arroz (Ha)	—	—	—	—	—	—	—	—	18.000	3.222	—	—
Rendimiento arroz (Tm/Ha)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Forrajes deshidratados (Tm)	20.000	650	—	—	160.000	0	s.c.(h)	27.942	s.c.(h)	91.285	4.855.900	1,85
Azúcar A (1000 Tm)	150	103,0	—	—	1.650	1.586,2	s.c.(h)	441,2	s.c.(h)	2.835,2	11.894,2	19,25
Azúcar B (1000 Tm)	15.000	0	—	—	216.000	91.926	s.c.(h)	13.653	s.c.(h)	129.402	2.587.919	4,76
Total azúcar (1000 Tm)	165	103,0	—	—	1.866	1.678,1	505	454,9	3511	2.964,6	14.482,1	16,99
Cuota isog. (c) A (1000 Tm)	—	—	—	—	15.000	18.701	—	—	195.000	188.875	249.713	43,06
Cuota isog. B (1000 Tm)	—	—	—	—	5.000	1.870	—	—	25.000	11.870	51.012	18,88
CMG (d) aceite de oliva (Tm)	—	—	—	—	—	—	—	—	7.050	6.400	1.777.261	0,36
CMG lino, fibra larga (Tm)	6.000	2.263	—	—	0	924	8.000	1.509	s.c.(h)	5.159	75.250	6,42
CMG lino f.c., cáñamo (Tm)	8.500	3.463	—	—	0	462	7.080	2.183	s.c.(h)	9.713	135.900	6,67
Total tabaco (e) (Tm)	—	—	—	—	70.000	37.933	—	—	88.600	52.353	256.067	16,97
Total cuota láctea (Tm)	2.250	1.704,8	60	48,7	13.740	9.380,1	3.100	2.737,9	26.130,9	18.999,3	119.533,1	13,71
Primas especial terneros (f)	154	150	s.c.(h)	3,2	2.200	926	305	244,3	3.217,7	1.689,8	9.287,2	15,39
Primas vaca nodriza (f)	62	47,2	s.c.(h)	0,5	1.500	325,6	230	90,3	2.319,5	728,3	10.824,2	6,30
Primas sacrificio adultos (f)	335	367,5	s.c.(h)	6,0	2.021	1.815,4	530	483,4	3.827,1	3.432,2	23.494,6	12,75
Primas sacrificio terneros (f)	290	244,2	s.c.(h)	0,02	1.017	839,5	131,1	27,4	1.914,4	1.387,5	5.984,3	18,82
Pagos adicional. vacuno (g)	s.c.(h)	1942	s.c.(h)	64	s.c.(h)	27.300	s.c.(h)	8776	s.c.(h)	54.258	493.000	9,91
Primas ovino y caprino (f)	12	17,3	s.c.(h)	8,5	720	335,9	130	66,7	3550	2.483,4	79.164	3,04

Notas: (a) COP.- cereales, oleaginosas y proteaginosas. (b) Zonas con producción asentada. (c) Isoglucosa. (d) CMG.- cantidad máxima garantizada.
(e) Dividida en cuatro clases: *flue cured, light air cured, dark air cured y fire cured.* (f) Número de primas, en miles de unidades.
(g) En miles de euros. (h) sin cuantificar.
Fuente: SUMPSI y ATANCE (2003), a partir de la información de *Agro Europe* (concesiones), EUROPEAN COMMISSION (2002c) (solicitudes).
S: solicitud, C: concesión.

suavizaría posibles tensiones en los primeros años (Pouliquen, 2001). Pero los efectos perversos de las ayudas de la PAC pueden ser importantes. Por ejemplo, el impacto sobre los precios de la tierra de los países del Este, sería muy negativo desde la perspectiva de la movilidad de la tierra y del ajuste estructural (15).

Por otro lado, aunque las ayudas de la PAC permitirían mantener, o incluso incrementar, las rentas agrarias, no fomentarían la creación de los empleos alternativos (desarrollo rural) necesarios para absorber el excedente de población agraria existente en algunos países del Este. El número de pequeños agricultores no sólo no ha descendido en los años noventa sino que ha aumentado, especialmente en Polonia, Rumania y Bulgaria (Swinnen *et al.*, 2000), justamente porque, ante la falta de oportunidades de empleo en estos países y la dificultad de emigrar a los países de la UE, se establecen o mantienen como pequeños agricultores, garantizando de ese modo su alimentación mediante el autoconsumo.

2. Demandas de los ciudadanos europeos

Los ciudadanos europeos cada vez entienden menos por qué el sector agrario necesita un nivel de apoyo público tan importante. Una proporción significativa de agricultores tiene rentas y patrimonios superiores a las de muchos asalariados de la industria, pequeños comerciantes y establecimientos de hostelería y otros empleos. Por tanto, la legitimidad de las ayudas a la renta de los agricultores es cada vez más discutible, aunque siempre cabe la justificación del apoyo a los pequeños agricultores con bajos niveles de renta. Pero se argumenta que, aun admitiendo el apoyo a los pequeños agricultores de bajas rentas, habría que hacerlo no mediante la política agraria, sino mediante una política de desarrollo rural, o directamente mediante la política social.

La única vía de legitimidad de las ayudas directas a los agricultores es si se consideran como pagos por las funciones no alimentarias de la agricultura. Sin embargo, el concepto de multifuncionalidad plantea serios interrogantes, y ha provocado un fuerte debate dentro y fuera de la Unión Europea y de las instituciones internacionales (OCDE, FAO, OMC): ¿La agricultura cumple siempre estas funciones no alimentarias?, ¿la sociedad demanda realmente estas funciones no alimentarias de la agricultura?, ¿cómo y cuanto se remunera a los agricultores por estas funciones no alimentarias?

No todos los sistemas productivos agrarios cumplen funciones medioambientales, incluso hay sistemas que destruyen el medio ambiente, como por ejemplo los más intensivos, de modo que en algunos casos la agricultura no sólo no es multifuncional, sino que es antifuncional. Tampoco está claro que la sociedad europea, al menos la de ciertos países miembros, demande realmente estas funciones de la agricultura. Una forma de saber si la sociedad desea que la agricultura cumpla estas funciones (provisión de bienes y servicios públicos) es preguntando a los ciudadanos cuánto dinero están dispuestos a pagar por ellos (valoración contingente). Los estudios que se han hecho hasta el presente arrojan resultados muy diversos en función de los países y del bien o servicio público de que se trate. En España, por ejemplo, los resultados de diversos estudios sobre la provisión por la agricultura de determinados bienes y servicios públicos (biodiversidad, paisaje, protección de áreas naturales) indican que la cuantía que la sociedad estaría dispuesta a pagar a los agricultores por proveer tales bienes y servicios públicos es bastante reducida (Azqueta y Pérez, 1996; Kriström y Riera, 1997). Estos resultados sugieren que la sociedad española valora escasamente estos bienes y servicios públicos o, dicho de otro modo, que la sociedad española demanda débilmente estas funciones no alimentarias de la agricultura. En el caso de los nuevos países miembros del Este, es muy probable que dicha demanda sea todavía menor, como consecuencia de la escasa preocupación de los ciudadanos de los países del Este por los temas ambientales. En cambio, en otros países de la UE donde existe una mayor sensibilidad medioambiental, los estudios realizados indican una disposición al pago mucho mayor (Navrud, 1998), lo que revelaría una mayor valoración de estos bienes y servicios públicos, y una mayor demanda de las nuevas funciones de la agricultura. Todo lo anterior, sugiere pues la *necesidad de una política agraria común, pero flexible, para que pueda adoptar formas distintas en cada país miembro, lo que no debería confundirse con la renacionalización de la política agraria común.*

En cuanto a cómo y cuánto retribuir las diversas funciones de la agricultura, hay dos enfoques que responden a modos distintos de aplicar en la práctica el concepto de multifuncionalidad. El primero consiste en retribuir todo el conjunto de funciones mediante las actuales ayudas directas de la PAC. Este modo de operar es poco riguroso desde la perspectiva de la teoría económica, y lo que pretende simplemente es justificar el actual monto de ayudas de la PAC, o incluso montos superiores. Éste es el discurso de las organizaciones agrarias y de los políticos que van a remolque de ellas: las ayudas directas de la PAC se justifican por las múltiples funciones que la agricultura cumple para la sociedad en su conjunto. Sin ayudas directas no habría agricultura, y sin agricultura no se preservaría el paisaje ni el medio ambiente ni los territorios rurales. El problema es que con este enfoque nadie se pregunta si la sociedad realmente demanda estas nuevas funciones y, en caso afirmativo, si los agricultores que reciben las ayudas directas contribuyen realmente a satisfacerlas.

El segundo enfoque consiste en retribuir separadamente cada fun-

ción, siempre que se verifique que la función en cuestión ha sido realmente cumplida por el agricultor que cobra el correspondiente pago. Al tratar cada función por separado, es posible abordar el tema de los pagos a los agricultores de forma más rigurosa. Así, la función de producción de alimentos es retribuida por el mercado, y por tanto no requeriría pagos públicos, lo que deja sin fundamento a las actuales ayudas directas de la PAC. En cambio, las funciones de preservación del medio ambiente y paisaje rurales, así como la de mantenimiento de los territorios rurales frágiles, no son retribuidas por el mercado, y por tanto sí requerirían pagos públicos. Pero para establecer la cuantía de los pagos públicos asociados al cumplimiento de estas funciones de la agricultura es necesario tener en cuenta el valor de cada función, lo que plantea, por ejemplo, problemas de valoración económica de los bienes y servicios públicos. Además, debe verificarse, mediante las inspecciones necesarias, que los agricultores proveen realmente los bienes o servicios especificados por los cuales van a percibir el correspondiente pago. Por otro lado, cuando sea posible, la iniciativa privada debería participar en la financiación de los pagos a los agricultores. Sería el caso de los usuarios, directos o indirectos, de los bienes y servicios en los que es posible aplicar el principio de exclusión; por ejemplo, los visitantes de un parque nacional, o las empresas turísticas y de hostelería que se benefician de un paisaje que supone una atracción turística, paisaje que es preservado gracias a los agricultores de la zona.

Dentro de la UE se ha abierto un fuerte debate sobre el modo de interpretar y aplicar la multifuncionalidad. Los grupos que defienden los intereses agrarios (organizaciones agrarias, diputados o senadores de demarcaciones con peso agrario y ministerios de agricultura) defienden el primer enfoque, mientras que las organizaciones ecologistas, las redes de grupos de acción local y desarrollo rural, y los ministerios y agencias de medio ambiente defienden el segundo enfoque. Es lógico, puesto que el primer enfoque sirve para consolidar el gasto en intervención de mercados y ayudas directas, mientras que el segundo enfoque lleva a reducir de modo significativo dicho gasto y a aumentar, en cambio, el gasto en ayudas al desarrollo rural. Este segundo enfoque presenta enormes dificultades prácticas, requiere importantes cambios institucionales en la administración agraria y genera elevados costes de transacción. Pero es el único riguroso y además aceptable por nuestros competidores comerciales en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio.

IV. ESCENARIOS ALTERNATIVOS PARA UNA NUEVA PAC

De acuerdo con lo expuesto en los puntos anteriores, un escenario alternativo para una nueva PAC, en el contexto de la UE-27, tendría como eje principal la liberalización de los mercados agrarios, aunque manteniendo una red de seguridad, la reducción de las ayudas directas y la eliminación de los derechos de producción, aumentando, en cambio de modo significativo, las ayudas al desarrollo rural. Este cambio no es factible a corto y medio plazo, dada la debilidad de las instituciones de los países del Este y la dificultad de generar proyectos y actividades que pudieran ser elegibles para las ayudas al desarrollo rural. Buena prueba de ello es que los propios países del Este, con Polonia a la cabeza, han preferido aceptar lo contrario en los primeros años de la adhesión, es decir, la posibilidad de utilizar una parte del presupuesto de ayudas al desarrollo rural para aumentar las ayudas directas (16).

Sin embargo, esta reforma de la PAC sí sería factible a largo plazo, cuando se hayan modernizado sus instituciones y consolidado una cultura empresarial e innovadora; por ejemplo, a través de la aplicación en dichos países de la iniciativa comunitaria LEADER, iniciativa todavía no aplicada en ellos. Esta reforma de la PAC significaría un mayor papel del mercado en la asignación de los recursos a las producciones agrarias y, en cambio, el uso de los fondos públicos para corregir los fallos de mercado provocados por la presencia de externalidades, y para gestionar el riesgo, derivado de la volatilidad de los mercados agrarios, con que se enfrentan los productores agrarios.

Por otro lado, esta reforma de la PAC cumpliría con las exigencias de las negociaciones en la OMC. En efecto, la menor intervención en los mercados y la menor cuantía de las ayudas directas disminuirían la cuantía de las *cajas ámbar* y *azul*, mientras que el aumento de las ayudas al desarrollo rural incrementarían la cuantía de la *caja verde*. Por tanto, esta reforma tendría, desde la perspectiva de las negociaciones comerciales en la OMC, el mismo efecto positivo que el desacoplamiento de las ayudas directas, pero con la ventaja de ser una reforma con mayor fundamento económico y menos atacable que la propuesta por la Comisión.

Este escenario de reforma alternativa tiene sus antecedentes en la propuesta de reforma de la PAC contenida en el informe Buckwell (17) y, más recientemente, en la propuesta de nueva PAC contenida en un informe redactado por un grupo de expertos reunido por la Academia de Planificación Territorial de Alemania y la DATAR de Francia (18). En ambos casos, la definición del escenario ideal se orienta en la misma dirección, pero *el punto crítico es el tiempo necesario para llegar al escenario ideal y, sobre todo, los*

mecanismos y fórmulas que deberían arbitrarse para la transición, pues no se puede proponer, con un mínimo de realismo, reformar la actual PAC profunda y bruscamente.

1. Una nueva PAC para la UE-27

La PAC del futuro deberá definirse dentro de un nuevo marco institucional y tener nuevos objetivos e instrumentos. En primer lugar, sin nuevas instituciones y reglas de decisión y financiación, no es posible abordar el diseño y aplicación de una nueva PAC. En este sentido, los resultados de la Convención Europea serán decisivos en la definición de este nuevo marco institucional, imprescindible para esta nueva fase de la construcción europea y de las políticas comunes.

Los objetivos de la nueva PAC deberían modificarse profundamente, pues los objetivos de la actual política agraria común, todavía herederos de los objetivos establecidos por el Tratado de Roma de 1957, pertenecen a una época y unos problemas ya superados, mientras que surgen nuevos problemas. *La nueva PAC debería tener tres grandes objetivos: competitividad agraria, calidad y seguridad de los alimentos y desarrollo rural sostenible.*

La consecución de estos tres grandes objetivos requiere la adaptación de algunos de los actuales instrumentos y la puesta en práctica de nuevos instrumentos. Distinguiremos los instrumentos de la nueva PAC en función de que sean financiados íntegramente por la UE o solo cofinanciados por ella.

Las medidas financiadas íntegramente por el FEOGA serían las siguientes:

— Ayudas multifuncionales desacopladas de carácter comunitario (ADAC).

— Ayudas para la realización de auditorías ambientales (AAA).

— Ayudas para el cumplimiento de los estándares comunitarios (ACE).

— Red de seguridad (*Safety Net*) y ayudas a la gestión del riesgo de mercado (RESE).

Las medidas cofinanciadas por el FEOGA serían las siguientes:

— Ayudas a la modernización y mejora de la competitividad agroalimentaria (AMO).

— Ayudas a la diversificación de actividades dentro y fuera de la explotación (ADI).

— Ayudas a la mejora de la calidad de vida en el medio rural (ACAVI).

— Ayudas a la innovación en el medio rural y formación en nuevas tecnologías (AIFO).

— Ayudas multifuncionales desacopladas de carácter nacional o regional (ADAN).

La diferencia entre ADAC y ADAN es que las primeras se refieren a la provisión de bienes y servicios públicos de interés comunitario, y por ello serían financiados por el FEOGA, mientras que las segundas, a la provisión de bienes y servicios públicos de interés nacional o regional, y por tanto cofinanciados por los estados miembros. Uno de los problemas más complejos de este tipo de medidas, los altos costes de transacción derivados de su seguimiento y control, podría paliarse mediante el sistema de auditorías, tal como plantea la Comisión en su propuesta de reforma de la PAC. En efecto, la auditoría sería el mecanismo utilizado para facilitar y controlar el cumplimiento de los contratos entre los agricultores y la Administración para el pago de las ayudas ADAC y ADAN, y para supervisar el cumplimiento de los estándares comunitarios que se exigirían para percibir el resto de las ayudas de la política agrícola común.

En cuanto a la asignación relativa del gasto agrícola total entre los dos grupos de medidas, el 50 por 100 se destinaría a las medidas financiadas íntegramente por el FEOGA, que correspondería a lo que hoy se conoce como primer pilar de la PAC, y el otro 50 por 100 a las medidas cofinanciadas por el FEOGA, segundo pilar de la PAC. Sin embargo, la correspondencia es sólo aproximada, ya que en las medidas financiadas íntegramente por el FEOGA, aparecen algunas (ADAC, AAA y ACE), que actualmente están en el segundo pilar de la PAC, cofinanciado por el FEOGA.

Para pasar de la PAC actual a la nueva, tema complejo y en el que apenas se insiste en la mayoría de propuestas de reforma de la PAC, se estima necesario un período de transición de 10 a 15 años, y se propone una fórmula de transición que se resume del siguiente modo (19):

1) En una primera fase, las actuales ayudas directas percibidas por cada agricultor se dividirían en dos tramos: un primer tramo multifuncional desacoplado, que estaría respaldado mediante un contrato entre el agricultor y la Administración, en el que se especificarían los servicios provistos por el agricultor y el pago por dichos servicios, y un segundo tramo vinculado a sectores productivos.

2) En una segunda fase, que podría durar entre 10 y 15 años, el primer tramo multifuncional desacoplado de ayudas aumentaría, y el segundo tramo se reduciría hasta su desaparición, al igual que las cuotas y derechos de producción. La intervención de los mercados se reduciría gradualmente hasta quedar convertida en una red de seguridad.

En esta segunda fase, el aumento del tramo primero podría hacerse de forma diferenciada según los servicios suministrados por los distintos sistemas agrarios, lo que modificaría el actual reparto de las ayudas directas, reparto totalmente condicionado por la evolución histórica de la política agrícola común.

Queda una cuestión crucial por dilucidar, que es si la reducción progresiva hasta su desaparición (*phasing out*) del tramo segundo es lineal, o según la cuantía de las ayudas percibidas por el agricultor. Dado que el punto de llegada es la total desaparición de estas ayudas, consideramos que debe ser lineal. Sin embargo, éste podría ser un elemento de debate, existiendo incluso la posibilidad de que algunos agricultores pudieran seguir percibiendo, después de la transición, una parte del segundo tramo. Por ejemplo, los agricultores en zonas desfavorecidas, es decir, los que perciben actualmente, o parte de ellos, las indemnizaciones compensatorias (IC), o los agricultores profesionales en el umbral de la rentabilidad, agricultores prioritarios según la Ley 19/1995, de modernización de la agricultura, que son unos 200.000 agricultores en España según los estudios realizados en el *Libro Blanco*, lo que representa solo el 25 por 100 de los agricultores que actualmente perciben ayudas directas (20).

3) La mitad del ahorro generado por la reducción del segundo tramo de ayudas y de los gastos de intervención de los mercados se destinaría a las medidas cofinanciadas por el FEOGA y a las medidas ADAC (primer tramo), AAA y ACE financiadas íntegramente por el FEOGA. El resto podría destinarse a otras políticas comunes o a reformas pendientes de algunos sectores productivos (leche y azúcar).

Cada país decidiría cómo asignar el presupuesto entre las distintas medidas, excepto la red de seguridad para proteger a los agricultores de hundimientos de los mercados, que sería estrictamente comunitaria y, por tanto, gasto obligatorio. Esto conferiría una gran flexibilidad a la PAC, que permitiría su adaptación a las peculiaridades y necesidades de cada país miembro, lo que no debe confundirse con la renacionalización de la PAC, que significa distintos niveles de ayudas según distintas capacidades económicas de los países.

2. Una propuesta alternativa: la conversión de las ayudas en bonos

Otra propuesta alternativa de futura PAC, aunque centrada solo en la reforma de las actuales ayudas directas, es la elaborada por Swinbank y Tangerman (2000), cuyo núcleo central es la conversión de las actuales ayudas directas en ayudas desacopladas primero, y en bonos después. La idea es convertir las actuales ayudas directas en ayudas desacopladas por hectárea, de un modo similar al propuesto por la Comisión en enero 2003. Pero esta propuesta va mucho más lejos, pues en una segunda fase las ayudas por hectárea pasan a ser ayudas por agricultor, y además se acota el período en el que se seguirán cobrando, entre diez y quince años, lo que permite su conversión en bonos que pueden comprarse/venderse libremente en los mercados financieros. La propuesta es compatible con destinar parte del ahorro generado después de finalizar el período establecido para el cobro de las ayudas directas a pagos por servicios ambientales y a ayudas al desarrollo rural.

Esta propuesta tiene los mismos inconvenientes que los derivados del desacoplamiento total de las ayudas directas, y que ya fueron expuestos en su momento, pero al ir más lejos y convertirse en bonos que pueden ser comprados por agricultores o no agricultores, los problemas se agravan. La conversión en bonos supone fuertes rigideces, pues se pierde toda posibilidad de introducir ajustes en el proceso, por ejemplo ante crisis agrarias graves, ya que una parte de los titulares de los bonos no serán agricultores, y por tanto no se verían afectados por la crisis agraria. Tampoco es posible mantener una parte de las actuales ayudas directas para determinada categoría de agricultores o zonas desfavorecidas, cosa que sí es posible con la propuesta de desacoplamiento parcial y gradual anterior, que es menos drástica y más flexible. Algunos autores han sugerido la posibilidad, precisamente con el fin de evitar estas rigideces, de que la conversión de las ayudas directas en bonos fuese voluntaria, pero, como demuestran los propios autores de la propuesta, para que el sistema funcione la conversión debe ser obligatoria.

En definitiva, la conversión en bonos supone la desaparición irreversible de las ayudas directas a los agricultores, y en el fondo de la política agraria común, cuyo componente principal son justamente estas ayudas. Dicho de otro modo, la conversión en bonos supone el fin de la política agraria y su conversión en política financiera. Por ello, los bonos plantean problemas como su tratamiento fiscal, o las posibles tensiones inflacionistas provocadas por la creación y entrada en el sistema financiero de unos activos que generan al año unos rendimientos cercanos a los 35.000 millones de euros y que pueden alcanzar un valor cercano a los 800.000 millones de euros. Esta cifra acota el problema en su máxima dimensión, ya que solo sería cierta si todos los primeros titulares de los bonos los vendieran, cosa improbable. Aún así, el problema puede tener consecuencias considerables sobre el sistema financiero.

V. CONCLUSIONES

La primera conclusión es que, a pesar de que la reforma de la PAC acordada por el Consejo de 25 de junio de 2003, que cubre el período 2005-2013, despeja el panorama y en teoría deja la PAC atada y bien atada, los factores de incertidumbre son tan fuertes que, a medio o largo plazo, podrían abrirse posibilidades de reformas más profundas, e incluso de un nuevo modelo de PAC. En cualquier caso, la transición hacia una nueva PAC, cuyos ejes centrales serían la eliminación de la intervención en los mercados agrarios —aunque manteniendo una red de seguridad—, la reducción de las ayudas directas, desacopladas o no, la eliminación de los derechos de producción y el aumento considerable de las ayudas al desarrollo rural, debería producirse de modo gradual en un plazo de 10-15 años. Los mecanismos de transición deberían ser flexibles, incluso permitiendo el mantenimiento parcial de las ayudas directas para determinadas zonas (zonas desfavorecidas) y determinados tipos de agricultores.

Esto último guarda relación con la modulación de las ayudas directas aprobada en el marco de la reforma de la PAC en el Consejo de 25 de junio de 2003, que perjudica notablemente a los agricultores profesionales, que perciben más de 5.000 euros de ayudas directas, mientras que por debajo de 5.000 euros, la mayoría de ellos agricultores a tiempo parcial, no se aplica ninguna reducción. Este planteamiento es un error, pues las reducciones más fuertes de las actuales ayudas directas deberían producirse por debajo de 5.000 euros y por encima de 50.000. Incluso, podría plantearse eliminar totalmente la percepción de ayudas por encima de 300.000 euros y por debajo de 1.000.

Con las restricciones presupuestarias aprobadas en el Consejo de Bruselas de 24 y 25 de octubre, y que probablemente no cambiarán en el futuro, sólo se podrán aumentar de modo significativo las ayudas al desarrollo rural si se reducen fuertemente las actuales ayudas directas. De lo contrario, las reducciones de las actuales ayudas se destinarán fundamentalmente a las reformas pendientes de sectores, como leche y azúcar, dejando muy poco margen para el aumento del presupuesto de las ayudas al desarrollo rural.

La UE-27 estará compuesta por países con realidades y necesidades muy distintas, de modo que se requieren políticas diferenciadas, aunque dentro de un marco común. Por ello, en el nuevo modelo de PAC cada país decidiría como asignar el presupuesto entre las distintas medidas, excepto la red de seguridad para proteger a los agricultores de hundimientos de los mercados, que sería estrictamente comunitaria y, por tanto, gasto obligatorio. Esto conferiría a la nueva PAC una gran flexibilidad, que permitiría su adaptación a las peculiaridades de cada país miembro, lo que no debe confundirse con la renacionalización de la política agrícola común.

NOTAS

(1) La escena internacional puede provocar cambios que son difíciles de imaginar. Por ejemplo, la reciente crisis entre el eje franco-alemán y los países candidatos del Este, o incluso España, como consecuencia de las posiciones divergentes en el contencioso con Irak, ha supuesto una grave fractura política en el seno de la Unión Europea, que podría tener consecuencias futuras en temas clave como la cuantía y reparto de los fondos estructurales.

(2) Entre los trabajos que analizan las distintas opciones de reforma de la PAC, cabe destacar los de BUCKWELL *et al.*, (1997), SWINBANK y TANGERMANN, (2000); BURRELL, (2000); SWINNEN, (2001); GARCÍA AZCÁRATE, (2002); MASSOT (2002); SUMPSI, 2002; SARACENO, (2002); SUMPSI y BUCKWELL (2002); WILKIN, (2002). Además, a diferencia de otras etapas anteriores en las que las reformas de la PAC se discutían sin posición previa de los países, ahora son muchos los estados miembros que han elaborado y publicado documentos en los que se refleja su posición oficial, destacando los de Reino Unido, Holanda, España, Portugal y Finlandia.

(3) Ello explica que el calendario de discusión de la reforma de la PAC esta condicionado por las elecciones celebradas en los países miembros, especialmente cuando éstos tienen un peso fuerte en la Unión. Por ejemplo, era de dominio público que la reforma de la PAC no podía discutirse, y mucho menos decidirse, en el primer semestre de 2002, con las elecciones francesas como de telón de fondo, y otro tanto ocurrió con las elecciones alemanas. Ésta es una de las debilidades que el déficit político de la construcción europea impone a los procesos de reforma de las políticas comunitarias, y especialmente de la política agrícola común.

(4) El término modulación se refiere, lisa y llanamente, a la reducción de las ayudas directas, aunque el nombre de modulación se debe a que la reducción no es lineal, de modo que el porcentaje de reducción es distinto según la cuantía de las ayudas que el agricultor perciba.

(5) Se denominan ayudas desacopladas a aquellas que no dependen de, y por tanto no alteran, las decisiones de producción. Es decir, se trata de ayudas independientes del volumen de producción, de lo que se produzca e incluso pueden percibirse aunque no se produzca nada. El desacoplamiento de las ayudas directas consiste, por tanto, en la conversión de las actuales ayudas directas, más o menos acopladas a la producción, en ayudas totalmente desacopladas de la producción.

(6) Las ayudas directas de la *caja azul* son las ayudas por hectárea de los cultivos COP (cereales, oleaginosa y proteaginosas), así como las ayudas por cabeza de ganado de vacuno carne, ovino y caprino. Se trata de las ayudas de la reforma de la PAC de 1992, que pueden considerarse como ayudas parcialmente desacopladas, por lo que no están ni en la *caja ámbar*, ayudas totalmente acopladas que distorsionan el comercio, y por tanto sujetas a compromiso de reducción, ni en la *caja verde*, ayudas totalmente desacopladas que no distorsionan el comercio, y por tanto libres de compromiso de reducción.

(7) Para percibir cualquier ayuda pública hay que estar al día en el pago de los impuestos. Pero ello no significa que las ayudas públicas se otorguen como contrapartida al cumplimiento de las obligaciones fiscales, pues ésta es una obligación de todo ciudadano, y a nadie se le ocurriría pedir que se le pague por cumplir con tales obligaciones.

(8) El acuerdo se conoce como «Todo menos armas», y supone el libre acceso sin límites de los productos agrarios de los países más pobres al mercado comunitario.

(9) Ello pone de manifiesto que ambos procesos estaban íntimamente relacionados, aunque la propia Comisión lo negara. Incluso, durante algún tiempo, se mantuvo un debate sobre si primero debía ser la ampliación y luego la reforma de la PAC o viceversa, con diversos países miembros alineados en una u otra posición.

(10) En realidad, no es exactamente así, puesto que el Consejo de Bruselas decidió que el techo de gasto agrícola de 2006 establecido en la Cumbre de Berlín de 1999 se incre-

menta un 1 por 100 anual para tener en cuenta la inflación, pero, dado que la inflación superará el 1 por 100, significa un descenso del techo presupuestario en términos reales.

(11) De hecho, la mayoría de las propuestas procedentes del mundo académico y de expertos, así como la mayoría de los informes elaborados por los países miembros, y que reflejan sus posiciones oficiales, recogen esta idea. Además, esta propuesta estuvo muy presente en el debate sobre desarrollo rural del Consejo informal de Murcia, celebrado durante la Presidencia española, y en el que se comprobó la existencia de un amplio consenso sobre esta idea fuerza de la reforma de la PAC. Cosa bien distinta es la magnitud de la reducción de ayudas del primer pilar para transferir el presupuesto ahorrado al segundo pilar, pues algunos países proponen reducciones moderadas, realmente la mayoría, mientras que unos pocos proponen reducciones más significativas.

(12) El futuro Consejo, con los 10 nuevos estados miembros, que a partir del 1 de enero de 2005 tendrán 84 votos de un total de 321 y un 16,6 por 100 de la población de la Unión. Unas cifras que están lejos de los 232 votos o el 62 por 100 de la población requeridos para obtener una mayoría cualificada. Pero que, por otro lado, no excluyen su facultad para contribuir a minorías de bloqueo en materia agraria si se suman a los votos y porcentajes de población de, como mínimo, otros tres estados y, de ese modo, alcanzar la mayoría numérica de los miembros del Consejo. Por ejemplo, con los actuales países de la cohesión (España, Grecia, Portugal e Irlanda) más Italia, se consiguen 171 votos y el 42,7 por 100 de la población. Por su parte Francia, España, Grecia y Portugal, sumados a los diez países nuevos, obtendrían 164 votos y el 43 por 100 de la población. Este juego de minorías puede, a su vez, dar lugar a una lectura complementaria: dos países grandes de la UE-15, como Francia, España o Italia, se necesitarían mutuamente para impedir una decisión agrícola que considerasen contraria a sus intereses, y además precisarían siempre el apoyo en bloque de los 10 nuevos miembros o, alternativamente, sustituir a dos o tres de ellos —por ejemplo, República Checa, Eslovenia y Eslovaquia— por otros tres países pequeños de la UE-15, por ejemplo Grecia, Irlanda o Portugal. Sobre esta base, en términos demográficos, la posición de Polonia, en cualquier momento y circunstancia, será imprescindible, así como, a partir de 2007, la de Rumania.

(13) Cabría preguntarse qué sentido tiene aprobar en 2003 una modulación de las ayudas que no entrará en vigor hasta 2007. La razón esgrimida por la Comisión es que de ese modo se despeja el panorama y el agricultor sabe desde ya (2003) a qué atenerse en el futuro (2013). Pero también cabe pensar que la Comisión ha tenido en cuenta que es más fácil aprobar esta reducción de las ayudas en 2003 (UE-15) que en 2006 (UE-25).

(14) Los estudios que han cuantificado el impacto de la ampliación en la producción agraria de los países candidatos (FERNÁNDEZ SALIDO, 2001) llegan a resultados dispares, justamente, en función de los supuestos realizados sobre los derechos de producción, en especial sobre la cuota láctea. Por regla general, no está prohibido producir por encima de los derechos de producción, pero la producción que supera los derechos asignados no recibe ayudas y no es rentable, con lo cuál en la práctica, el efecto es casi equivalente a una prohibición de producir por encima de los derechos de producción. En este sentido, más que de derechos de producción hay que hablar de derechos de ayuda. La influencia de la cuota láctea se explica por su peculiaridad: cada litro de leche que excede la cuota asignada al ganadero paga una sanción que es equivalente al precio de un litro de leche, de modo que la cuota limita absolutamente la expansión productiva.

(15) Por ejemplo, FRANDSEN y JENSEN (2000) calculan que el acceso a las ayudas directas de la PAC podría suponer incrementos en el precio de la tierra de los países del Este superiores al 100 por 100.

(16) Los problemas que estos países han tenido para hacer uso de los fondos comunitarios asignados a los programas previos a la adhesión, como el SAPARD (WILKIN, 2002), avalan esta idea de que necesitan tiempo para sacar provecho de una PAC distinta en la que las ayudas al desarrollo rural sean un componente esencial de la PAC, a costa de reducir el peso de las ayudas directas y los gastos de intervención en los mercados.

(17) El informe fue elaborado por un grupo de expertos creado por la Comisión conocido como Grupo Buckwell (BUCKWELL *et al.*, 1997), y la reforma de la PAC propuesta por dicho grupo fue bautizada como CARPE (Common Agricultural and Rural Policy for Europe).

(18) El informe del Grupo ARL-DATAR está en su fase final de elaboración, pero los trabajos previos que han sido presentados y debatidos en diversos seminarios y congresos pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica: www.ARL.Agriculture.com

(19) La primera fase del mecanismo esta basada en el trabajo de SUMPSI y BUCKWELL (2002), y conduce al desacoplamiento parcial de las ayudas directas, lo que constituiría una alternativa al desacoplamiento total propuesto por la Comisión. Un tipo similar de desacoplamiento parcial de las ayudas directas figura también en la propuesta alternativa de reforma de la PAC presentada por España y elaborada por el Grupo de El Escorial. El Parlamento Europeo también propone un desacoplamiento parcial, sustituyendo las ayudas directas actuales por ayudas por tramos, aunque no es el mismo mecanismo que el propuesto por España ni por los autores mencionados.

(20) Este es el segmento de agricultores para el que se podría plantear el mantenimiento del segundo tramo de ayudas directas o parte de él. En el caso de agricultores rentables y eficientes, no consideramos necesario el mantenimiento del segundo tramo, y en el caso de agricultores muy pequeños, que no son ni serán nunca rentables, no tiene mucho sentido el mantener el segundo ramo de ayudas directas. Se trata en este caso de agricultores a tiempo parcial, cuyas rentas no proceden fundamentalmente de fuera de la agricultura.

BIBLIOGRAFÍA

AZQUETA, D., y PÉREZ, L., (eds.) (1996), *Gestión de espacios naturales. La demanda de servicios recreativos,* McGraw-Hill, Madrid.

BUCKWELL, A. *et al.* (1997), Towards a common agricultural and rural policy for Europe, *European Economy*, Reports and Studies, número 5.

BUCKWELL, A. y S. TANGERMANN (1999), «The future of direct payments in the context of eastern enlargement», MOCT/MOST *Economic Policy in Transition Economies*, n.º 9.

BURREL, A. (2000), «The World Trade Organisation and EU agricultural policy», en BURRELL A. y A. OSKAM (eds.), *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union,* Wageningen University Press.

BURREL, A., y OSKAM, A. (eds.) (2000), *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen University Press.

DAVIDOVA, S.; GORTON, M., y CHAPLIN, H. (2000), *Analysis of diversification of farm enterprises and household income in CEECS*: definitions and propositions. *Working Paper* 2/3. Wye Colege, University of London, octubre.

EUROPEAN COMISSION (2002a), *Analysis of the impact on Agricultural Markets and Incomes of EU Enlargement to the CEECS*, European Commission, DG Agriculture, Bruselas, marzo.

— (2002b), «*Enlargement and agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP*». *Issues paper SEC* (2002) 95, European Commission, DG Agricultura.

— (2002c), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy*, COM (2002) 394, European Commission, julio.

— (2002d), EU agriculture and enlargement, *Fact sheet*, European Commission, DG Agriculture, julio, Bruselas.

FERNÁNDEZ SALIDO, J. (2001), «Efectos de la ampliación de la Unión Europea sobre la agricultura de los países de Europa Central y Oriental. Una revisión de la evidencia científica», *Revista Española de Estudios Agrosociales, Pesqueros y Alimentarios*, 193, MAPA.

FRANDSEN, S., y JENSEN, H. (2000),«Economic impact of the enlargement of the european union. analysing the importance of direct payments», *SJFI Working Paper*, 15/2000, Copenhague.

FULLER, F.; BEHIN, J.; FABIOSA, J.; MOHANTY, S.; FANG, C., y KAUS, P. (1999), «The impact

of the Berlin Accord and European enlargement on dairy markets», *FAPRI Working Paper* 99-WP 231, Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University, Ames.

— (2000): «Accession of the Czech Republic, Hungary and Poland to the European Union: Impacts on agricultural markets», *FAPRI Working Paper* 00-WP 259, Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University, Ames.

GARCÍA AZCÁRATE, T. (2001), «Los retos de la PAC ante la ampliación», Universidad Complutense de Madrid, *Cursos de El Escorial*.

— (2002) *La revisión a medio plazo de la PAC: unas reflexiones a finales del año 2002*, Instituto Internacional San Telmo, Sevilla.

GORTON, M., y DAVIDOVA, S. (2000), «The international competitiveness of CEEC agriculture», Department of Agricultural Economics and Business Management, *Working Paper* 2/1, Wye College, University of Newcastle, Newcastle.

GORTON, M.; BUCKWELL, A., y DAVIDOVA, S. (1997), «Distortions and inefficiencies in the CEEC food chaines», *Working paper 2/6,* Wye College, University of London.

HUAN-NIEMI, E., y NIEMI, J. (2001), The Next WTO Round on Agriculture and EU Enlargement: Pressures for reforms in the EU Common Agricultural Policy, MTT Agrifood Research Finland, Economic Research (MTTL), *Working Paper* 22/2001, Helsinki.

KRISTROM, B., y RIERA, P. (1997), «El método de valoración contingente. Aplicaciones al medio rural español», *Revista Española de Economía Agraria,* 179: 133,167.

MAPA, (2002), *Estimación del compromiso financiero del Consejo Europeo de Bruselas.*

MASSOT, A. (2002), «El acuerdo del Consejo Europeo de octubre de 2002: entre la ampliación real y la reforma de la PAC virtual», Ponencia presentada al seminario sobre *Los efectos en el sector agroindustrial de Galicia de la ampliación*, Fundación Pedro Barrié de la Maza, La Coruña 13 de noviembre.

NAVRUD, S. (ed.) (1998), *Pricing the environment: The European experience,* Oxford University Press.

POULIQUEN, A. (2001), *Competitiveness and farm incomes in the CEEC Agri-food sectors*, Study for the European Commission, DG Agriculture.

SARACENO, E. (2002), Rural development policies and the «second pillar» of the CAP, contributed paper from *X European Conference of Agricultural Economists*, Zaragoza 28-30 agosto.

SUMPSI, J.M. (2002), «Las implicaciones de la ampliación para la política agrícola común», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA n.º 91: 239-252.

SUMPSI, J.M., y BUCKWELL, A. (2002), «Greening the CAP: the future of the «first pillar», comunicación presentada al *X European Conference of Agricultural Economists*, Zaragoza 28-30 agosto.

SUMPSI J.M., y ATANCPE, I. (2003), *La ampliación al Este de la Unión Europea: Implicaciones agrarias*, Academia Europea.

SWINBANK, A., y TARGERMAN S. (2000), A proposal for the future of direct payments under the CAP, *Working Paper* n.º 1, Project QRLT-1999-01510, Centre for Agricultural Strategy, University of Reading.

SWINNEM, J.F.M. (2001), *A Fischler reform of the Common Agricultural Policy?*, Special Report of the Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruselas.

SWINNEM, J.; DRIES, L., y MACOURS, K. (2000), «Transition and Agricultural Labour», *Policy Research Group Working paper, 16,* Department of Agricultural and Environmental Economics, Katholieke Universiteit Leuven.

TANGERMANN, S. (2000), «Widening the EU to Central and Eastern European Countries: WTO and perspectives of the new member countries», en BURRELL A., y A. OSKAM, *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen University Press.

TANGERMANN, S., y M. BANSE (eds) (2000), *Central and Eastern European Agriculture in an Expending European Union*, CAB international.

THOMSON, K. (2000), «Economic problems of EU accession for rural areas in Central Europe», presentado en *International Conference: European Rural Policy at the Crossroads*. University of Aberdeen, Aberdeen.

WILKIN, J. (2002), *The future of EU agricultural and rural policy from the perspective of the CEE candidate countries*, Akademie fur Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hanover, Alemania.

AMPLIACIÓN DE LA UE Y FUTURO DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN

José Manuel SILVA RODRÍGUEZ

Director General de Agricultura Comisión Europea

Resumen

Muchas decisiones importantes han sido tomadas ya en los últimos meses por la UE: sobre la ampliación, sobre lo que queremos lograren la ronda actual de la OMC, sobre el marco presupuestario para, y la evolución de, la PAC futura. Estamos en mejor posición que nunca para abordar la evolución futura del modelo europeo de agricultura. Este artículo examina algunas de las implicaciones de recientes decisiones para la PAC, tanto internamente como en un contexto internacional, y concluye que necesitamos mirar al futuro con valentía y confianza.

Palabras clave: desarrollo de la PAC, modelo europeo de agricultura, ampliación de la UE.

Abstract

Many important decisions have already been made by the EU in the last few months: on enlargement, on what we want to achieve in the current round of the WTO, and on the budgetary framework for, and the evolution of, the future CAP. We are in a better position than ever for addressing the future development of the European agriculture model. This article examines some of the implications of recent decisions for the CAP, both internally and in an international context, and concludes that we need to look to the future with courage and confidence.

Key words: EU enlargement, CAP development, European agriculture model.

JEL classification: Q18.

I. INTRODUCCIÓN

En 1999, el Consejo Europeo de Berlín adoptó la reforma de la política agraria común (PAC) contenida en la Agenda 2000, un nuevo e importante paso en el proceso de reforma. La Agenda 2000 venía a profundizar y ampliar la reforma de 1992 de la política de mercado y consolidaba el desarrollo rural como segundo pilar de la política agraria común.

La Agenda 2000 contemplaba expresamente para la PAC un nuevo conjunto de objetivos económicos, sociales y medioambientales acordes con las exigencias del Tratado de Amsterdam. El propósito era configurar un modelo europeo de agricultura y preservar la diversidad de sistemas agrarios existentes en Europa, incluidas las regiones con problemas específicos. Para ello, había que reforzar la orientación al mercado y la competitividad, la seguridad y calidad de los alimentos, la estabilidad de las rentas agrarias, la integración de los objetivos ambientales en la política agraria, la vitalidad de las zonas rurales, la simplificación de los procedimientos y la descentralización de su gestión. De acuerdo con estos objetivos, el Consejo Europeo de Goteburgo adoptó en el año 2001 la llamada estrategia de desarrollo sostenible (EDS), según la cual es preciso que los efectos económicos, sociales y ambientales de todas las políticas se examinen de forma coordinada y se tengan en cuenta en la toma de decisiones.

No cabe duda de lo mucho que se ha avanzado desde 1992 en el proceso de reforma de la PAC. Se ha mejorado el equilibrio de los mercados y la renta agraria ha experimentado una evolución favorable. Además, se ha establecido una sólida base para la ampliación de la UE y las actuales negociaciones de la OMC. Dado que el número de consumidores europeos se elevará a casi 500 millones en el año 2004 y que el marco financiero de la agricultura comunitaria ya ha quedado establecido hasta 2013, la impresión que se tiene en ciertos aspectos es que este dinámico e innovador sector podrá hacer frente a su propio futuro. En otros aspectos, sin embargo, se observa la persistencia de un desfase entre los objetivos que la Agenda 2000 asigna a la PAC y la capacidad de ésta para producir los resultados que espera la sociedad. En general, los ciudadanos europeos ven reflejadas sus preocupaciones y expectativas en esos objetivos. En cambio, tienen poca confianza en que las políticas actuales puedan cumplirlos plenamente, en especial en el contexto de los nuevos retos a los que se enfrenta la agricultura europea.

La UE ha tomado en los últimos meses numerosas decisiones importantes (sobre la ampliación, sobre las metas que debemos alcanzar en la actual ronda de negociaciones de la OMC o sobre el marco presupuestario que debe darse a la PAC en la próxima perspectiva financiera). Ahora, el Consejo acaba de aprobar importantes reformas para el desarrollo de la PAC. Estamos así en me-

jor situación que nunca para abordar algunas preguntas que son fundamentales para la evolución futura del modelo europeo de agricultura:

— Hemos acordado ya una ampliación que incluye a diez nuevos estados miembros, pero ¿qué es lo que vamos a hacer para que ésta se lleve a cabo con éxito?

— Disponemos ya de un marco presupuestario hasta el año 2013, pero ¿qué políticas agrarias debemos seguir en ese marco?

— Hemos hecho de la sostenibilidad parte integrante de nuestro modelo europeo de agricultura, pero ¿cómo vamos a salvaguardar la pervivencia de ésta desde Andalucía hasta Laponia y desde el Peloponeso hasta Irlanda del Norte?

— Además, ¿cómo podemos lograr que nuestras ideas sobre el futuro de la agricultura se reconozcan a escala internacional?

— Y, lo que es más importante, ¿sigue la opinión pública prestando su apoyo a la política agraria común?

Debemos crear un entorno favorable a la sostenibilidad de la agricultura europea, y el año 2003 nos ofrece una oportunidad real para ello. En el presente artículo me propongo examinar, desde una perspectiva tanto interna como internacional, algunas de las implicaciones de las propuestas y decisiones que hemos adoptado recientemente para la política agraria común.

II. AMPLIACIÓN

Permítanme comenzar con el examen de las consecuencias económicas que tendrá la ampliación en la agricultura de la Unión Europea. Desde el punto de vista de la UE15, la integración de los diez países candidatos añadirá al mercado interior una población de 75 millones de consumidores, que cuentan, sin embargo, con un poder adquisitivo medio relativamente bajo. Se observa además, sobre la base de las cifras actuales, que la superficie agraria se ampliará en casi un tercio y que la mano de obra agraria se incrementará en más de un 50 por 100.

La ampliación acentuará, por otra parte, las disparidades existentes en el sector agrario. Muchos de los países candidatos se caracterizan por la dualidad de sus estructuras agrarias. Se asiste, por un lado, al desarrollo de explotaciones agrarias orientadas al mercado que están demostrando una alta competitividad. Por otro lado, en cambio, se observa la permanencia y consolidación de un sector agrario de semisubsistencia caracterizado por la fragmentación de sus estructuras, el bajo nivel de productividad y de renta y la alta proporción de autoconsumo. Este dualismo estructural, que es particularmente marcado en las economías agrarias de mayor dimensión, no puede sino reforzar la importancia que debe tener el desarrollo rural en la Unión ampliada.

En otras palabras, con la ampliación aumentará sustancialmente la capacidad de producción de la UE, pero el proceso de adaptación será complejo y difícil, y pasará algún tiempo antes de que esa capacidad se utilice plenamente. A largo plazo, el potencial, sin embargo, está ahí y, con todas las garantías de protección y apoyo que ofrece la PAC, se podrá aprovechar de forma cada vez más eficiente.

A corto y medio plazo, los agricultores de la UE15 serán, por lo general, mucho más competitivos que los de la mayoría de los países candidatos. Hay, en este sentido, en el sector primario y en el de la transformación, una serie de factores que ralentizarán durante muchos años la convergencia con los niveles de productividad y eficiencia de la UE actual. Será, en términos generales, una experiencia similar a la vivida con motivo de la ampliación hacia el Sur (especialmente en los casos de Grecia y Portugal), caracterizada por la escasa reducción de las diferencias de productividad que experimentaron algunos de los productos más protegidos (trigo, cebada, leche, vino) tanto antes como después de la adhesión. Ello no quiere decir que los nuevos Estados miembros no vayan a ser capaces de desarrollar explotaciones comerciales altamente eficientes, pero sí es verdad que éstas no representarán sino una parte de su producción agraria total.

En el sector agroalimentario, buena parte de los países candidatos siguen enfrentándose a problemas de excedente de capacidad y de reestructuración en las primeras fases de la transformación (como, por ejemplo, las harineras o los mataderos) y muchos de los equipos utilizados han quedado obsoletos. La reestructuración dependerá de la disponibilidad de nuevos recursos financieros, y la inversión directa extranjera constituirá así un factor fundamental para aquélla. Parte de la producción de los países candidatos no cumple los niveles exigidos en la UE y este hecho puede dificultar, e incluso impedir parcialmente, su acceso a los mercados comunitarios y lastrar su competitividad.

No debe olvidarse, sin embargo, que la PAC ofrece garantías y estabilidad a los mercados y a las rentas del sector. Tampoco puede pasarse por alto el potencial de beneficios que surgirá a medida que los antiguos y los nuevos estados miembros

sean capaces de sacar provecho de las ventajas derivadas de un mercado único ampliado. Además, el rápido crecimiento de las rentas en los países candidatos creará una mayor demanda de productos con valor añadido.

Si bien es cierto que en muchos de los países candidatos y, en especial, en los de Europa central y oriental (PECO), los costes de la tierra y del trabajo son más bajos que en la UE15, también son considerablemente menores las inversiones de capital. Gran parte de la agricultura de los PECO presenta así una baja productividad y los insumos variables se sitúan comparativamente en unos precios más o menos similares a los de la Unión. Estas circunstancias dificultarán a los agricultores de esos países el logro de una rápida expansión en su producción. Además, son numerosos los factores que limitan en los PECO las posibilidades de aumentar la productividad y de añadir valor a la producción. Por todo ello, en la mayoría de los sectores de la UE ampliada, es improbable que la nueva competencia surgida de ésta llegue a afectar de forma significativa a los agricultores de los antiguos estados miembros.

En cualquier caso, el análisis de impacto (1) realizado por la Comisión pone de manifiesto que, incluso en las hipótesis de reestructuración más pesimistas, la adhesión a la UE tendrá efectos favorables en las rentas de los agricultores de los nuevos estados miembros. El análisis apoya también la opinión de que el pago inmediato del 100 por 100 de las ayudas directas crearía importantes desigualdades sociales y obstaculizaría la necesaria reestructuración, dado que la renta de los agricultores de esos estados llegaría a multiplicarse por más de dos. El mismo análisis subraya, además, que los positivos efectos de la adhesión a la UE sólo podrán aprovecharse si se lleva a cabo la reestructuración indispensable para cumplir las normas de producción comunitarias.

Estas cuestiones se han abordado también en un estudio realizado por Alain Pouliquen para la Comisión Europea (2). En opinión del autor, sería imprudente que los pagos directos se abonaran a los agricultores de los nuevos estados miembros de la misma forma que se conceden a los de la UE15. De hacerse así, se contribuiría a consolidar la estructura dual que presenta hoy la agricultura de esos países, con su alto grado de desempleo encubierto. Además, aunque con ello se permitiría a las grandes explotaciones financiar inversiones y compensar así el todavía a veces difícil acceso al mercado de capitales, en el caso de la mayoría de las pequeñas explotaciones los pagos directos vendrían a incentivar la continuación de una agricultura que es antieconómica y sólo justificable por razones sociales. En ambos casos, tanto en el de las grandes como en el de las pequeñas explotaciones, sería preferible aplicar otras medidas más diferenciadas y mejor orientadas. Además esos pagos no afectan, o sólo lo hacen escasamente, al sector de la transformación, cuyas deficiencias constituyen precisamente una de las principales causas de la desfavorable situación observada hoy en muchos países de Europa central y oriental.

Estas consideraciones sustentan las propuestas que presentó la Comisión en enero de 2002 para hacer frente a los problemas de la ampliación en el sector agrario (3). Tras su detallado examen con los Estados miembros, dichas propuestas sirvieron de base para las negociaciones con los países candidatos, y el 13 de diciembre de 2002 los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y los diez países candidatos acordaron una fórmula para la ampliación de la UE a diez nuevos estados a partir de 2004. En virtud de la decisión adoptada en la Cumbre de Copenhague, Chipre, la República Checa, la República Eslovaca, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia ingresarán en la UE el 1 de mayo de 2004. La fórmula acordada combina una serie de elementos adaptados a la especificidad de su situación agraria.

Con el fin de corregir los problemas estructurales a los que se enfrentan las zonas rurales de los nuevos estados miembros, la Cumbre acordó una estrategia de desarrollo rural que sale reforzada tanto en su alcance como en los fondos que se le asignan en comparación con los disponibles para los estados miembros actuales.

— Desde el primer día de la adhesión, la UE cofinanciará una amplia gama de medidas de desarrollo rural hasta un 80 por 100. Para el período 2004/2006, está previsto un importe de 5.100 millones de euros, y el gasto de los fondos estructurales en los nuevos estados miembros va a fijarse en 21.900 millones para los tres años del período. Los instrumentos especiales de desarrollo rural que se prevén en él facilitarán la absorción de esas asignaciones.

— En los países candidatos hay gran número de «explotaciones de semisubsistencia» que producen para el consumo propio, pero que también comercializan parte de su producción. Con objeto de convertir esas explotaciones en unidades comercialmente viables, y de prestar a su renta un apoyo suplementario durante el proceso de transformación y mejora, se ofrece, en concepto de medida especial, un importe má-

ximo anual de 1.250 euros por explotación de semisubsistencia.

Dado que la introducción inmediata de los pagos directos al 100 por 100 vendría a consolidar las estructuras existentes y a obstaculizar la modernización, los dirigentes comunitarios acordaron establecer gradualmente esos pagos en un período transitorio de diez años.

Como punto de partida, el nivel de los pagos para el año 2004 ha quedado fijado en el 25 por 100 del aplicable a la UE actual, elevándose sucesivamente al 30 y el 35 por 100 en los años 2005 y 2006. Después de ese año, el porcentaje de los pagos se irá incrementando gradualmente, hasta que en 2013 alcancen ya los nuevos estados miembros el nivel de apoyo que preste la PAC en ese momento. Estos importes podrán complementarse con las dotaciones del desarrollo rural o con fondos nacionales.

Previa autorización de la Comisión, los nuevos estados miembros dispondrán de dos posibilidades para complementar la ayuda directa pagada a los agricultores en el marco de los regímenes de la PAC. Tal complemento podrá llegar:

a) al 30 por 100, financiado por los fondos de desarrollo rural y los fondos nacionales de los países candidatos, pero sin sobrepasar el 55 por 100 en 2004, el 60 por 100 en2005 y el 65 por 100 en 2006; a partir de 2007, los nuevos Estados miembros podrán continuar complementando los pagos directos de la UE hasta un 30 por 100 por encima del nivel aplicable en el año de que se trate; en este caso, sin embargo, la financiación procederá íntegramente de los fondos nacionales;

b) hasta el nivel total de la ayuda directa que, según los productos, habría tenido derecho a recibir el agricultor en el país candidato antes de la adhesión (2003), en el marco de un régimen nacional similar, incrementando ese nivel en un 10 por 100 y con una serie de disposiciones especiales para Chipre y Eslovenia.

No obstante, después de la adhesión, la ayuda directa total que reciba un agricultor en el marco de un régimen comunitario dado, incluidos todos los pagos directos nacionales complementarios, no deberá sobrepasar en ningún caso el nivel de la ayuda directa que habría tenido derecho a percibir en el marco de ese régimen dentro de la UE actual.

Por otra parte, en virtud de un nuevo sistema simplificado de carácter facultativo, los nuevos estados miembros podrán conceder, durante un período limitado, un pago directo por superficie disociado de la producción y aplicado al total de la superficie agraria utilizada.

Para cada país, se deberá calcular un pago medio por superficie, basado en su paquete total de ayudas directas y en su superficie agraria utilizada. Las tierras agrarias de cualquier tipo que se hayan mantenido en buenas condiciones agrarias podrán optar a ese pago. El sistema será de carácter facultativo y transitorio, con una validez de tres años renovable dos veces, cada una por un año. El control de los pagos se efectuará con una simple inspección física de las tierras a través del sistema integrado de gestión y control (SIGC). Al final del período transitorio, la Comisión evaluará la situación de los nuevos estados miembros a fin de comprobar si están preparados o no para aplicar íntegramente el régimen ordinario de los pagos directos antes de que concluya la aplicación del sistema simplificado. En caso de que, al concluir el período de cinco años, se observe que un nuevo estado miembro no está preparado administrativamente para aplicar el régimen normal de la UE, se deberá congelar el tipo aplicable en el proceso de introducción gradual de los pagos directos, y el sistema simplificado seguirá funcionando hasta que queden resueltos los problemas observados.

Para la fijación de las cuotas de producción, el Consejo se basó en los períodos de referencia históricos más recientes para los que disponía de datos, teniendo en cuenta también problemas específicos como la crisis rusa o la presencia de condiciones climáticas particulares. En el caso de las cuotas lácteas, se tomó asimismo en consideración el paso del autoconsumo a la comercialización en el mercado que, se espera, dé en el futuro la producción de leche. Se estableció así para el año 2006 una reserva de reestructuración ajustada al volumen de ese autoconsumo. La apertura de dicha reserva para el año 2006/2007 deberá ser decidida por la Comisión.

Es preciso señalar, por último, que los agricultores de los nuevos estados miembros tendrán un acceso completo e inmediato a las medidas de mercado de la PAC como, por ejemplo, las restituciones por exportación o las medidas de intervención de los cereales, la leche desnatada en polvo y la mantequilla. Esto contribuirá a estabilizar sus ingresos.

En general, hay un amplio consenso sobre la pertinencia del paquete de medidas acordado, que se considera justo, con visión de futuro y bien ajustado a las necesidades de la agricultura de los diez nuevos estados miembros. La adhesión a la UE dará prosperidad al sector agrario de esos países. Los productores y transformadores tendrán acceso a un gran mercado interno de

500 millones de consumidores. Además, los agricultores percibirán con la PAC unos precios de producción más altos y unas rentas más estables y, al igual que el campo en general, se beneficiarán de un mayor apoyo al desarrollo rural, lo que facilitará su reestructuración y modernización.

Las decisiones políticas de la ampliación ya se han adoptado, pero el trabajo principal —ponerlas en práctica— no ha hecho sino comenzar. Debemos ahora conseguir que la PAC funcione en los nuevos estados miembros. Miles de funcionarios de los países candidatos tendrán que aprender cómo aplicar el derecho comunitario y, además, habrá que elaborar programas, crear agencias, organizar concursos, establecer sistemas de inspección y dar orientaciones.

Los países candidatos están realizando ya un intenso trabajo en este campo, pero queda todavía por delante mucho que hacer. La UE no puede pasar, ni pasará, por alto ningún caso de aplicación incorrecta de la normativa alimentaria, de las disposiciones financieras y de los demás componentes del acervo agrario. El trabajo pendiente es esencial para crear la nueva infraestructura agraria que los países candidatos necesitan para aprovechar los frutos de la ampliación.

III. NUEVAS MEDIDAS DE REFORMA

En la Cumbre de Bruselas del pasado mes de octubre, los jefes de Gobierno acordaron un marco financiero para la política de marcados agrarios (excluido pues el desarrollo rural) aplicable hasta el año 2013. El gasto agrario total de la UE25 deberá mantenerse dentro de ese marco. Y habrá además una restricción importante para los productores: cualquier nuevo gasto sólo podrá financiarse transfiriendo fondos de un sector a otro.

La adopción de ese marco, sin embargo, no ha dado a los agricultores la seguridad que precisan para planificar su futuro. Esa seguridad sólo podíamos dársela configurando la política agraria que deba aplicarse hasta el año 2013. Eso es precisamente lo que el Consejo ha decidido en el mes de junio pasado.

Las propuestas de la Comisión

Pocos dudan ya a estas alturas de que los objetivos que fijamos en la Agenda 2000 estén moviendo la agricultura europea en la dirección correcta. Deseamos ahora que en todas las partes de la Unión el sector agrario se caracterice no sólo por su mayor orientación al mercado y su mejor adaptación al medio ambiente y al bienestar de los animales, sino también por su relevancia social como respuesta de Europa al actual proceso de globalización. Estos objetivos, que tienen su clave en la sostenibilidad, fueron confirmados en la Cumbre de Goteburgo y se ajustan plenamente a las metas fijadas en la Agenda 2000.

En el mes de julio de 2002 presentamos un paquete de medidas para facilitar la consecución de esos objetivos (4):

- El objetivo de reforzar la competitividad y la orientación al mercado de la agricultura de la UE debe lograrse haciendo de la intervención una verdadera red de seguridad que permita a los productores comunitarios responder mejor a las señales del mercado y los proteja al mismo tiempo de las fluctuaciones extremas de los precios.

- La agricultura sostenible y orientada al mercado debe fomentarse completando el desplazamiento de la ayuda de los productos a los productores. Para ello, basándose en referencias históricas, es preciso introducir un régimen de pagos por explotación disociado de la producción y supeditado al íntegro cumplimiento de un conjunto de criterios en materia de medio ambiente, bienestar de los animales y calidad de los alimentos.

- Por su parte, el objetivo de fortalecer el desarrollo rural debe lograrse transfiriendo fondos del primer al segundo pilar de la PAC (con el establecimiento a escala comunitaria de un sistema de modulación dinámica obligatoria) y ampliando el alcance de los instrumentos de desarrollo rural de los que se dispone actualmente a fin de promover la calidad de los productos alimenticios, alcanzar niveles más altos y reforzar el bienestar de los animales.

Desde el mes de julio de 2002, hemos introducido en las propuestas dos cambios importantes: en primer lugar, hemos propuesto que la reforma del sector lechero se inicie en 2004 y, en segundo lugar, la realización de algunos cambios drásticos en el sistema de modulación dinámica.

El dinero ahorrado con la reducción de los pagos directos debe destinarse ahora a la financiación de más medidas de desarrollo rural y de nuevas reformas. Se propuso que el nivel de reducción de esos pagos varíe para cada agricultor en función del importe de los pagos directos que éste haya recibido antes. Mientras los pagos de hasta 5.000 euros no se recortaban, los comprendidos entre 5.000 y 50.000 euros se reducian un 12,5 por 100, y los de más de 50.000 euros, un 19 por 100 (en tramos escalonados hasta el año 2013). En cambio, no se

proponía ya la imposición de un límite para las ayudas. Hacia el final del proceso, el 6 por 100 de esos importes se transfería al segundo pilar y el resto se utilizaba para financiar nuevas reformas en favor de los agricultores que estén más necesitados de asistencia. Esta atención especial a los desfavorecidos estaba integrada ya en la propuesta inicial, que pedía a las grandes explotaciones una contribución dos veces superior al que se exige a las pequeñas explotaciones.

No obstante, el elemento central de la reforma seguía siendo la disociación. Para cada explotación, los importes medios recibidos por ella en el período 2000-2002, en virtud de los distintos regímenes de pagos, se reunían en un pago único. Pero, antes de ello, esos importes se ajustaban a fin de asegurar el pleno cumplimiento de las reformas de la Agenda 2000 y de las decisiones adoptadas en esta nueva reforma para algunas organizaciones de mercado. No todos los regímenes de pagos directos se incluían desde el principio en el pago único por explotación. Así, por ejemplo, no formaban parte de él los pagos directos del tabaco o del aceite de oliva, aunque podrían incluirse más adelante cuando se proceda a la revisión de estos sectores.

Las principales decisiones del Consejo

En sus grandes líneas, el Consejo ha adoptado las grandes orientaciones marcadas por la Comisión, introduciendo sin embargo importantes matices y modificaciones. Los principales temas se podrían sintetizar en los puntos siguientes:

- Una ayuda única por explotación para los agricultores de la UE, independiente de la producción. Podrá mantenerse, de forma limitada, un elemento de vinculación a la producción, a fin de evitar el abandono de la misma;

- Vinculación de las ayudas al cumplimiento de las normas en materia de medio ambiente, salubridad de los alimentos, sanidad animal y vegetal y bienestar de los animales, así como a la condición de mantener las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas y ambientales («condicionalidad»);

- Una política de desarrollo rural reforzada, lo que supone más fondos de la UE y nuevas medidas para promover la protección del medio ambiente, la calidad y el bienestar animal, y ayudar a los agricultores a cumplir las normas de la UE en relación con la producción, a partir de 2005;

- Una reducción de las ayudas directas («modulación») a las explotaciones de mayor tamaño, a fin de financiar las nuevas medidas de desarrollo rural;

- Un mecanismo de disciplina financiera que garantice que el presupuesto agrario fijado hasta 2013 no sea sobrepasado;

En lo referente a las organizaciones de mercado, las principales decisiones han sido las siguientes:

- Recortes asimétricos en el sector lácteo: el precio de intervención de la mantequilla se reducirá en un 25 por 100 en cuatro años, lo que supone un recorte adicional del 10 por 100 frente a la Agenda 2000; en cuanto a la leche en polvo desnatada, se aplicará una reducción del 15 por 100 en tres años, conforme a lo acordado en la Agenda 2000;

- Reducción de los incrementos mensuales en el sector de los cereales en un 50 por 100 y mantenimiento del actual precio de intervención;

- Reformas en los sectores del arroz, el trigo duro, los frutos de cáscara, las patatas de fécula y los forrajes desecados.

Unos primeros comentarios

La crítica más común sostiene que, con la reforma, los agricultores dejarán de producir y se les pagará por permanecer ociosos. Esta crítica era, a mi juicio, completamente infundada antes del acuerdo y carece de sentido ahora.

Lejos de dejar de producir, los agricultores estarán más dispuestos que antes a adoptar, al menos en parte, otras producciones más rentables. En lugar de basarse principalmente en el interés de la subvención específica de un producto o un animal, con todo el formalismo burocrático que ello implica, las decisiones de los agricultores estarán más dictadas por las condiciones del mercado.

El que las rentas de los agricultores aumenten con esta asignación de recursos más eficaz no es un hecho meramente casual sino, antes bien, el objetivo que perseguimos. En lo que respecta a la ayuda disociada, los estudios de impacto demuestran que los pagos directos, desvinculados de la producción, no causarán la muerte de la agricultura ni producirán a escala europea los déficit alimentarios que predicen los agoreros. Lo que es más, los agricultores seguirán recibiendo el mismo nivel de apoyo, y ello no ya simplemente por entregar al matadero cierto número de cabezas, sino por producir lo que los consumidores desean.

Otra crítica que se hace con frecuencia a la propuesta de disociar los pagos de la producción es que este sistema «congelará» de algún modo las distorsiones actuales del

mercado. En lo que se refiere a los niveles de apoyo, es cierto que hemos optado por no utilizarla disociación como instrumento de redistribución del apoyo, pero hemos dejado a los estados miembros la posibilidad de hacerlo así a escala regional. No debemos olvidar que las dificultades potenciales del establecimiento de unos tipos uniformes vendrían a distorsionar aún más el actual régimen de subvenciones. Cualquier cambio de este tipo podría tener una incidencia perjudicial en el valor del suelo y un efecto discriminatorio en el capital circulante de los agricultores. Las diferencias en los niveles de apoyo son, en cierta medida, inevitables, e incluso necesarias —dado que reflejan modelos de producción agronómicos, climáticos o históricos diferentes—, y son difíciles de suprimir, ya que por cada ganador habría, como mínimo, también un perdedor. Este es el motivo por el que hemos preferido aumentar la coherencia no a través del apoyo al mercado, sino mediante un sistema de modulación.

En fin, debemos aclarar que la disociación no nos es necesaria para lograr un resultado equilibrado en las actuales negociaciones de la OMC. La propuesta que hemos presentado constituye ya una buena oferta, y está supeditada a la aceptación por los demás de nuestras peticiones. Nadie, sin embargo, puede discutir el hecho de que la reforma de la PAC aprobada por el Consejo refuerza nuestra posición negociadora en la Ronda de Doha.

IV. PLANTEAMIENTO EQUILIBRADO DE LAS NEGOCIACIONES DE LA OMC

El 27 de enero del presente año, las ambiciosas propuestas de la Comisión para las negociaciones agrarias de la OMC recibieron el apoyo unánime de los estados miembros en el Consejo de Asuntos Generales. Las propuestas de la UE se llevan ahora a Ginebra. El documento adoptado refleja el decidido compromiso de la Unión de profundizar la reforma del sistema comercial agrario, reconociendo la necesidad de dar un tratamiento especial a los países en desarrollo (especialmente, en el caso de las economías más frágiles) y garantizando al mismo tiempo la incorporación de las exigencias en materia de medio ambiente, desarrollo rural y bienestar de los animales. Por evitar toda posición extremista y adoptar un enfoque realista, las propuestas contribuirán al avance de las negociaciones, tendiendo un puente entre las posiciones extremas de quienes quieren de inmediato una libertad total para el comercio y las de aquellos otros que temen cualquier paso más en la liberalización del comercio del sector agrario.

La propuesta de la UE ofrece una vía constructiva para el futuro. Entre sus principales elementos figuran el recorte de los derechos de importación en un 36 por 100, la reducción en un 45 por 100 del apoyo a las exportaciones y la disminución en más de la mitad (55 por 100) de las ayudas agrarias internas que distorsionan el comercio. La propuesta requiere para ello un reparto equitativo de la carga (especialmente, entre los países desarrollados) y contempla una serie de medidas concretas para ofrecer mejores oportunidades a los países en desarrollo, destacando al mismo tiempo la importancia de consideraciones no comerciales tales como el medio ambiente, el desarrollo rural y el bienestar de los animales. Estos diversos aspectos de la propuesta pasan a examinarse a continuación.

En primer lugar, con el fin de mejorar el acceso de los productos agrarios al mercado, la Comisión defiende una fórmula de reducción de aranceles que conlleva para todos los países desarrollados la necesidad de hacer una contribución similar. Esta fórmula sitúa en un 36 por 100 la reducción arancelaria media global y contempla un recorte mínimo del 15 por 100 por partida arancelaria (como ya se planteó en la Ronda de Uruguay). Contrariamente a la llamada «fórmula suiza», que proponen Estados Unidos y el Grupo de Cairns, el enfoque de la Comisión permitiría realizar el «reparto de la carga» que es necesario entre los países desarrollados y ofrecería además flexibilidad a los países en desarrollo.

La Unión Europea es ya hoy el mayor importador mundial de productos agrarios (60.000 millones de euros en 2001), el mayor importador mundial de alimentos procedentes de los países en desarrollo (38.000 millones el mismo año) y el principal importador de productos originarios de los países más pobres. Pero es que, además, las drásticas reducciones arancelarias que se proponen ofrecerán a los países terceros un acceso incluso mayor al ya muy abierto mercado comunitario.

En segundo lugar, la Comisión propone una importante reducción media en el volumen de exportaciones subvencionadas y un recorte medio del 45 por 100 en el importe de los gastos presupuestarios. La condición es que todas las formas de ese apoyo se traten en pie de igualdad. Además, la UE está dispuesta a eliminar gradualmente las restituciones a la exportación de ciertos productos, siempre que los demás miembros de la OMC se abstengan de prestar cualquier otra forma de apoyo a esas mismas operaciones (por ejemplo, créditos a la exportación o pagos compensatorios). Entre esos productos deben incluirse

los que tienen una significación especial para los países en desarrollo.

En tercer lugar, la UE desea aplicar nuevas reducciones sustanciales a los sistemas de ayuda interior que distorsionan el mercado. La Comisión propone así una reducción del 55 por 100 en la Medida Global de Apoyo (MGA), comenzando por el nivel de compromisos sentado en la última ronda de negociaciones. Las ayudas que se definen como Caja Azul (por ejemplo, las ayudas directas para los cereales) han demostrado ser una forma de apoyo que distorsiona poco el comercio, y deberían, por tanto, conservarse. Además, para hacer posible un avance rápido dentro de los plazos acordados, se considera necesario mantener la definición actual del apoyo interno y el método de reducción de la Ronda de Uruguay, que garantizan la sujeción de todos los miembros a una disciplina efectiva.

La UE reconoce, por otra parte, la necesidad de asegurar que los países en desarrollo se beneficien plenamente de la expansión del comercio mundial. La clave es crear para esos países mayores posibilidades de acceso al mercado, sentando al mismo tiempo la importancia de la seguridad alimentaria y aceptando la necesidad de que los países más frágiles mantengan la protección durante el tiempo adecuado para su adaptación.

La Comisión propone, por lo tanto, lo siguiente:

- Es preciso que las naciones desarrolladas y los países en desarrollo más avanzados adopten en Cancún el compromiso de ofrecer un acceso libre de derechos y contingentes a todas las importaciones procedentes de los países menos desarrollados.

- Los países desarrollados tienen que garantizar que, del total de las importaciones que efectúen de los países en desarrollo, al menos el 50 por 100 consista en importaciones de productos agrarios exentas de derechos.

- Debe permitirse que los países en desarrollo asuman compromisos sustancialmente menores en términos de reducción y con períodos de aplicación más largos, pudiéndose contemplar para los países menos desarrollados un nivel mínimo de compromiso acorde con sus necesidades de desarrollo.

- El escalonamiento arancelario en los productos transformados debe limitarse en el caso de los productos de particular interés para los países en desarrollo.

- Para evitar los efectos de los tipos de inflación excesivos, los compromisos podrían expresarse en monedas estables.

- Es necesario aumentar la asistencia técnica para fomentar el desarrollo económico sostenible de los países en desarrollo. Además, debe preverse una «caja de seguridad alimentaria» provista de:

— un instrumento de salvaguardia especial, que preste protección en los países en desarrollo a cultivos fundamentales para la seguridad alimentaria, y

— cierto grado de flexibilidad para aplicar medidas de apoyo internas hasta el 10 por 100 del valor de la producción interior (cláusula de *minimis*). Conviene también examinar la posibilidad de eximir de los compromisos de reducción aquellas medidas de apoyo internas de los países en desarrollo que específicamente a la seguridad alimentaria y al desarrollo rural.

- De acuerdo con la redacción actual de la vigente *cláusula de minimis*, las subvenciones agrarias de los países desarrollados que no llegan al 5 por 100 del valor de la producción no se incluyen en el cálculo del importe total de la ayuda autorizada por las normas de la OMC (la actual Medida Global de Apoyo). La experiencia ha demostrado que esta cláusula ha sido utilizada abusivamente por algunos miembros de la OMC, los Estados Unidos por ejemplo, constituyendo hoy una importante vía para eludir los compromisos. Así, por ejemplo, un miembro de la OMC puede gastar al amparo de dicha cláusula un importe de 20.000 millones de euros en subvenciones agrarias que distorsionen el mercado y, sin embargo, esas subvenciones no se sujetan a los compromisos de reducción. La Comisión propone, pues, suprimir la cláusula *de minimis* para los países desarrollados.

- Es preciso, por otra parte, que los *créditos a la exportación* se sujeten a una estricta disciplina. Los importes financiados por el Estado y los volúmenes cubiertos deben quedar vinculados y reducirse de la misma forma que las demás subvenciones a la exportación. Al mismo tiempo, las condiciones de esos créditos tienen que ir aproximándose a las condiciones comerciales normales.

- La *ayuda alimentaria* en productos sólo ha de proporcionarse a grupos necesitados bien definidos o en respuesta a situaciones de emergencia claramente reconocidas o a crisis humanitarias identificadas por organismos de las Naciones Unidas. En contra de lo que sucede a menudo en otros países, los Estados Unidos de nuevo, no debe utilizarse como un simple instrumento de salida de excedentes. Es preciso que, a ser posible, la contribución de los países desarrollados se haga siempre en efectivo para permitir la compra directa de alimentos en el pro-

pio país beneficiario, o en otros países en desarrollo. Por lo que se refiere al funcionamiento de las sociedades comerciales públicas (que son empresas estatales y no estatales, u oficinas de comercialización, a las que se han concedido derechos o privilegios exclusivos o especiales, con los que influyen a través de sus compras o ventas en las importaciones y exportaciones), la UE propone que la financiación cruzada, la aplicación de precios comunes y otras prácticas comerciales desleales que se utilizan en las exportaciones queden sujetas a una disciplina clara.

- Una parte esencial del valor de numerosos productos agrarios es el arraigado vínculo que los une a los territorios en los que se producen. Tal vinculación se expresa con las llamadas *indicaciones geográficas*, tales como el turrón de Jijona, el queso de Roquefort, o el arroz Basmati. Si estos productos no se protegen, su valor se verá gravemente perjudicado. Por ello, la Comisión propone la negociación de unos compromisos especiales para garantizar que los vinos, bebidas alcohólicas y demás productos agrarios y alimenticios con derecho a esas indicaciones se beneficien de unas condiciones leales de acceso al mercado. A tal fin, es preciso establecer una lista de nombres que, utilizados hoy de forma desleal y engañosa por otros productores, deben quedar reservados a sus legítimos titulares de los países de origen.

- Por otra parte, es necesario también favorecer la consecución de algunos objetivos de utilidad pública, como, por ejemplo, la protección del medio ambiente, los paisajes tradicionales y la biodiversidad, o el fomento del desarrollo rural y del bienestar de los animales.

- En materia de *seguridad alimentaria*, es preciso que el uso del principio de precaución se clarifique con una interpretación común del artículo 5.7 del Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias. Se trata de garantizar que los países puedan establecer sus niveles de seguridad alimentaria, pero impidiendo al mismo tiempo los abusos.

- En materia de *etiquetado obligatorio*, es necesario también que los miembros adopten una interpretación común para garantizar a los consumidores una información correcta.

- En materia de *protección del medio ambiente* (que es común a los países en desarrollo y a los desarrollados), la Comisión propone que las medidas destinadas a ese fin encuentren cabida en el Acuerdo sobre la Agricultura.

- En materia de *desarrollo rural*, la Comisión considera que todos los países, desarrollados y en desarrollo, tienen derecho a preservar o mejorar el entorno económico y social que sea necesario para mantener la población rural de su territorio.

- En materia de *bienestar de los animales*, se postula que los costes suplementarios que requiere la elevación de su nivel no se consideren como un factor perturbador del comercio. La Comisión propone que los nuevos compromisos en estas materias comiencen a aplicarse a partir de 2006, con un período transitorio de seis años para los países desarrollados y de diez para los países en desarrollo.

V. CONCLUSIÓN

La Unión Europea está decidida a impulsar el proceso de Doha. La propuesta que ha presentado, además de garantizar un reparto equitativo de la carga, contempla un conjunto de medidas muy concretas para ofrecer nuevas oportunidades reales a los países en desarrollo. Esta propuesta de negociación, que es coherente con nuestro firme compromiso en favor de una liberalización progresiva basada en criterios justos y equilibrados, presenta como elementos fundamentales los siguientes: un mayor acceso al mercado para todos, una disminución sustancial de las subvenciones que distorsionan el comercio, una disciplina clara para todas las formas de apoyo a la exportación, una integración decidida de algunas cuestiones no comerciales y un tratamiento preferente para los países en desarrollo que se oriente a la resolución de sus problemas.

Con frecuencia se argumenta que la PAC sólo puede reformarse en respuesta a alguna crisis de origen presupuestario, comercial o de seguridad alimentaria. Nosotros los europeos hemos demostrado que es posible dotarnos de un enfoque proactivo de modelo europeo de agricultura. Hemos sido capaces de garantizar una perspectiva política clara para los agricultores de la UE ampliada.

La reforma de la PAC aprobada por el Consejo no sólo contribuye a la satisfacción de necesidades internas y al fortalecimiento de nuestra posición en la Ronda de Doha, sino que además impulsa la integración de los nuevos estados miembros en la política agraria común. Debemos acometer con confianza el futuro de nuestro modelo de agricultura. Sólo así podremos garantizar que el sector agrario, en todos los rincones de la UE, sea competitivo y respetuoso del medio ambiente, y tenga además relevancia social como respuesta de Europa al actual proceso de globalización.

NOTAS

(1) COMISIÓN EUROPEA: *Analysis of the Impact on Agricultural Markets and Incomes of EU Enlargement to the CEEC (Análisis del impacto en los mercados y rentas agrarios de la ampliación de la UE a los PECO)*, marzo de 2002.

(2) A. POULIQUEN: *Competitiveness and Farm Incomes in the CEEC AgriFood Sectors Implications before and after Accession for UE Markets and Policies (Competitividad y renta agraria en los sectores agro alimentarios de los PECO Implicaciones antes y después de la adhesión para los mercados y políticas de la UE)*, octubre de 2001.

(3) «Ampliación y agricultura: hacia una integración acertada de los nuevos estados miembros en la PAC. Documento de discusión» (SEC (2002) 95 final), enero de 2002.

(4) COM (2002), 394 final.

COLABORACIONES

III.
PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR AGROALIMENTARIO

LA AGRICULTURA ENTRE LA PAC Y LA POLÍTICA ALIMENTARIA

Jaime LAMO DE ESPINOSA

Catedrático «Jean Monnet» (UE) de Economía Agraria

Resumen

Tres grandes cambios obligan a variar la perspectiva en la formulación de la PAC. 1º) Desde los años sesenta, cuando nace la PAC, su concepción originaria ha cambiado: nació *desde* la agricultura y caminaba *hacia* el consumidor, mientras que hoy el Sistema Agro-Alimentario (SAA) funciona en sentido inverso. 2º) Las grandes fuerzas económicas y la intensa competitividad que determina la competencia global están comprimiendo al sector agrario, por lo que no cabe seguir anclado en una concepción anacrónica de ese sistema. 3º) El problema de la confianza de los consumidores en los productos alimentarios tiene tantas consecuencias sobre el sector que debería dar origen a una cierta «política alimentaria» estrechamente relacionada con la PAC, tal y como la conocemos hoy.

El mundo agrario y rural de hoy en nada se parece al de hace 40/50 años. Tampoco los procesos de comercialización. Los grandes de la distribución venden hoy casi la mitad de los bienes alimentarios, negociando con rigor los precios de los proveedores a la baja y expulsando del mercado a las tiendas tradicionales. La capacidad negociadora de los agricultores/ganaderos es muy pequeña, salvo que se agrupen, lo que no es fácil. Finalmente la crisis de confianza en los alimentos surgida en los últimos años obliga a repensar la PAC, aunque ésta no haya sido su causante en términos de cadena alimentaria ni en términos de nutrición y salud.

Palabras clave: cadena alimentaria, comercialización, gran distribución, inputs, PAC, política alimentaria, política nutricional, proveedores, SSA (sistema agroalimentario), vida rural.

Abstract

Three main changes call for a modification in standpoint in the formulation of the CAP. 1º) Since the sixties when the CAP came into being, its conception has changed: it sprang *from* agriculture and worked its way *towards* the consumer, whereas today the Agrofood Systema (AFS) functions the other way round. 2º) The main economic forces and the intense competitiveness imposed by global competition are compressing the agricultural sector, so we cannot remain anchored to an anachronistic conception of that system. 3º) The problem of consumer trust in food products has so many repercussions on the sector that it should give rise to a certain «food policy» closely related to the CAP, as we know it today.

The present-day agricultural and rural world is nothing like that of 40/50 years ago. Neither are the marketing processes. The big distributors now sell almost half the food goods, negotiating toughly to bring supplier prices down and driving the traditional stores out of the market. The negotiating capacity of the farmers/stockbreeders is limited, unless they group together, which is no easy matter. Finally, the crisis of trust in foods that has arisen in the last few years calls for rethinking of the CAP, although this has not been its cause in food chain terms nor in nutrition and health terms.

Key words: food chain, marketing, large-scale distribution, inputs, CAP, food policy, nutritional policy, suppliers, AFS (agrofood system), rural life.

JEL classification: L65, Q18.

I. INTRODUCCIÓN

En los años cincuenta del pasado siglo, seis países europeos firman tres tratados: el de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), el de la Energía Atómica (Euratom) y el de la Comunidad Económica Europea (CEE). En este último, como ya he señalado a menudo, la agricultura ocupa un lugar privilegiado, pues se sitúa nada menos que en su segunda parte, titulada «Fundamentos de la Comunidad», cuyo título primero está consagrado a la *Libertad de circulación de mercancías,* y su título II a la *Agricultura*. Los títulos III y IV están dedicados, respectivamente, a la *Libre circulación de personas, servicios y capitales* y a *Transportes*.

A nadie se le puede escapar que la guerra, la II Guerra Mundial, está detrás no sólo del nacimiento de los tratados, lo que es obvio, sino sobre todo de la concepción interna e interconexión de los mismos: carbón, acero, átomo, alimentos y transportes constituyen la esencia misma de la ciencia de la guerra, el núcleo de su estrategia y su logística.

Desde esos finales de década, la CEE primero, la CE después y la UE hoy han ido construyendo un entramado de políticas que constituyen la PAC (política agrícola común). Pero nada de los fundamentos sociales y económicos que dieron origen a aquella PAC, algunas veces reformada, permanece hoy incólume. Y las preguntas son: ¿qué parte de aquella política y de aquellos principios se mantiene hoy en vigor? Y ¿cómo encajan las exigencias sanitarias o medioambientales de los consumidores en el nuevo contexto y en aquella política?

Me gustaría ser capaz en este artículo, y pese a su brevedad obligada, reflexionar sobre tres aspectos muy actuales que deben constituir la premisa de nuestro debate sobre el futuro de la PAC en los años próximos:

1º) Que la concepción originaria de la PAC nació entonces *desde* la agricultura y caminaba *hacia* el consumidor, mientras que hoy el Sistema Agro-Alimentario (SAA) funciona exactamente en sentido inverso.

2º) Que las grandes fuerzas económicas, y sobre todo la intensa competitividad que determina la competencia global, están comprimiendo al sector agrario entre dos grandes fuerzas económicas, por lo que no cabe seguir anclado en una concepción anacrónica de ese sistema.

3º) Que el problema de la confianza de los consumidores en los productos alimentarios tiene tantas consecuencias sobre el sector que debería dar origen a una cierta «política alimentaria» estrechamente interrelacionada con la PAC, tal y como la conocemos hoy.

II. CAMBIOS EN EL SISTEMA AGRO-ALIMENTARIO Y EN LA AGRICULTURA

La agricultura en los años cincuenta —tómese como referente España (1) o los seis estados miembros originarios— producía alimentos escasos, pese a que la población se había reducido fuertemente y su capacidad adquisitiva era extraordinariamente limitada, era abundante en mano de obra agrícola, su medio rural estaba superpoblado, los fenó-

menos migratorios hacia las ciudades apenas si habían comenzado, las explotaciones eran familiares y de escasa dimensión, la agricultura era altamente intensiva en mano de obra y mantenía una escasa dotación de capital productivo, los tractores —que tanto en España como en el territorio de la CEE-6 habían sido diezmados en las guerras— comenzaban a recuperarse, el uso de las semillas y fitosanitarios era casi nulo en términos relativos, algo más usual el de abonos químicos, los rendimientos eran bajos, la preocupación medioambiental no existía, la exportación española se concentraba sobre las naranjas y los vinos, la de la CEE más sobre cereales, vinos y carnes, y el crédito agrario era casi estatal y subvencionado.

En ese contexto, además, las políticas nacionales pre-CEE eran altamente proteccionistas; el sistema de comercialización, primitivo; la transformación agraria en alimentos elaborados, muy escasa; las barreras de entrada en la industria alimentaria, pequeñas; muy pocas marcas comerciales tenían una cierta (pequeña) cuota del mercado; el transporte frigorífico apenas si existía; el trazado y estado de las carreteras hacían peligrar la conservación de los alimentos durante el transporte, y el comercio en destino estaba dominado por los mercados mayoristas dispersos y por los establecimientos tradicionales, organizados bien en forma individual bien en forma integrada en mercados de barrio que propiciaban las autoridades municipales, y siempre con carácter familiar. Y se daba por supuesto que los alimentos eran sanos,... .al fin y al cabo venían del campo...

Naturalmente, la política agraria de la época, sea la española, todavía no integrada en la CEE, sea la de la CEE-6, enunciada en su art. 39, estaba dirigida hacia el consumidor, por lo que pretendía combatir la penuria alimentaria, garantizando el abastecimiento y, hacia el agricultor, aumentando la productividad, asegurando el óptimo empleo de la mano de obra, aumentando la renta individual de los agricultores y estabilizando los mercados mediante precios razonables a los consumidores. Objetivos todos ellos congruentes con la situación descrita anteriormente.

Pero ése no es el mundo de hoy. Nos queda poca población rural viviendo en municipios de menos de 10.000 habitantes, la población activa agraria escasea, la mano de obra familiar es proporcionalmente cada vez menor, las necesidades de mano de obra externa son cada vez mayores y como no se encuentra entre la población española/comunitaria hay que recurrir a más y más inmigrantes. El nivel de tecnificación de la agricultura ha corrido parejo con el abandono de la población rural y con la necesidad de ser más competitivos, primero en el ámbito nacional, luego en el mercado único europeo y finalmente en el mercado global. El uso de semillas seleccionadas, abonos de muy diversa naturaleza y composición, tractores cada vez más sofisticados, aperos más y más inteligentes, aplicaciones informáticas de toda índole, riegos a la carta, etc., constituyen otro modelo de explotación, al que se ha adaptado como ha podido la explotación familiar agraria para convivir con las explotaciones muy intensivas en tierra y en capital vivo o mecánico.

Al tiempo, los mercados se han ido abriendo. Hoy poco queda ya de aquella famosa «fortaleza comunitaria», protegida por los *prélèvements*. La UE importa más de lo que exporta, contrariamente a la política de EE.UU. Y los alimentos que llegan a la mesa de los consumidores son el resultado de múltiples manipulaciones y transformaciones de la Industria Agro-Alimentaria (IAA), también cada vez más intensiva en capital y más exigente en sus controles de calidad y de procesos, cada vez con más barreras de entrada al sector salvo en las muy pequeñas industrias artesanas y amparadas por alguna protección de origen, cada vez más centrada en su *core-bussines* y externalizando buena parte de las tareas que antes se realizaban desde dentro de la propia empresa, pero cuyo activo fundamental son la notoriedad y cuota de sus marcas, pues gracias a ellas puede penetrar y dominar el mercado.

Penetrar y vender a esos grandes «mamuts» que han aparecido en la distribución, absorbiendo buena parte de las ventas de las tiendas tradicionales. Cuota y marca son el binomio que les permite defenderse mejor de la competencia de alimentos similares procedentes de grandes multinacionales globales que producen esto o aquello en aquel país que les ofrece mejores condiciones industriales, laborales o comerciales para su expansión global.

Y, en ese marco, el consumidor europeo, con una altísima capacidad de compra, fruto de una renta per cápita sin precedentes, consume ya más alimentos fuera del hogar que dentro, pide a la industria todos los días nuevos productos *(novelfoods)* o envasados de modo diferente, o más fáciles de manejar o transportar, o que les proporcionen vitaminas, calcio, ácido fólico, etc., o que les eliminen azúcar, alcohol, calorías, etcétera, para hacer que tengan su cuerpo más sano, de mejor aspecto, más acomodado a las «siluetas» que marca la moda de cada momento.

Y pide también tener garantías claras de que los animales cuya carne come no han sufrido en el transporte o en el sacrificio (?), que los productos son «certificadamente» sanos, y que el campo, los campos donde se han producido las lechugas, los trigos, los corderos, etc., han sido cultivados mediante prácticas

que aseguren el medio ambiente. Y ya no les resulta evidente que un alimento, por proceder del campo, sea natural, biológico, etc. Desconfía de lo que compra, se alarma ante cualquier crisis alimentaria, por pequeña que sea, teme los transgénicos quizás porque ignora lo que son, etcétera.

¿Qué había de este escenario en aquella PAC de hace cincuenta, cuarenta, treinta, veinte, incluso diez años? Muy poco. En estas últimas décadas, la horquilla de la convergencia real entre los deseos de los consumidores/el funcionamiento del mercado/ las prácticas agrarias se han ido separando de las definiciones y prácticas de la PAC, salvo algunas excepciones que si bien han aproximado los dos modelos —el real y el político—, también han mostrado algunas de sus taras.

Por otra parte, hace años la política agraria estaba orientada desde la agricultura, y a ella debe su nombre en razón del gran número de personas a las que servía y de la gran participación del sector en la economía. Hoy ese gran número y esos grandes pesos son ya mínimos, y frente a ella ha ido consolidándose una fuerza organizada y dominante en la arena electoral que se denomina consumo. Por eso, a la PAC ya no se la observa sólo desde la agricultura, sino sobre todo desde el consumo. Y en esta visión compartida el consumo tiene cada vez más peso.

Pero es que, además, la política agraria está dominada hoy por conceptos, por expresiones, desconocidas hace medio siglo, e incluso hace 20 años: globalización, multifuncionalidad, modulación, Organización Mundial del Comercio, subsidiariedad falta de mano de obra nacional, PECO (Países de Europa Central y Oriental), biotecnologías, transgénicos, alimentación moderna, etc. No es otro lenguaje. Es simplemente otra realidad, que exige otra política.

III. LA «COMPRESIÓN BILATERAL» DE LA AGRICULTURA: ENTRE LA IAA Y LA GRAN DISTRIBUCIÓN Y LOS PROVEEDORES DE *INPUTS*

Los economistas agrarios hemos puesto, de siempre, y sobre todo desde la obra de T.W. Schultz , el acento en el progreso tecnológico como fuente del crecimiento, y desde Griliches, en la importancia y los mecanismos propios de la difusión tecnológica. Al tiempo, nunca hemos olvidado los principios de equidad y eficiencia y la búsqueda de una productividad creciente. Y la política agraria, sobre todo la practicada por la UE desde final de los años sesenta, centró su atención en la regulación de los mercados y los precios. Pero los precios agrarios no son los de los productos alimentarios. Y precisamente la presión que se ejerce sobre éstos por la Gran Distribución (GD) se está trasladando hacia atrás con perversos efectos sobre los precios agrarios.

La implantación, expansión y concentración de la GD en toda la UE no es un fenómeno nuevo. Aunque aparecen referencias a ella en la obra de Zola (2), realmente nace con su configuración moderna en Francia, con Carrefour, que crea el primer *hyper* en 1963. Diez años más tarde se abre el primer hyper en España. Hoy, las primeras cinco empresas de ese sector controlan en el conjunto de los países de la UE alrededor del 50 por 100 de las ventas alimentarias. De este modo, las fórmulas hiper+super venden el 94 por 100 en Francia, el 83 por 100 en España y el 95 por 100 en RU o en Alemania. En cambio, otros países de nuestro entorno han sabido proteger mejor o facilitar menos la expansión de esta fórmula de distribución Así, las tiendas tradicionales (que en España tienen una cuota del 15 por 100) conservan hoy, todavía, el 22 por 100 en Italia, el 23 por 100 en Grecia ,...

El crecimiento y los múltiples procesos de fusión en la GD han sido intensísimos en los últimos años. La fusión de Pryca y Continente en Carrefour no ha sido una excepción. La OPA hostil de Caprabo sobre Enaco demuestra la capacidad de crecer del sector, y ello porque no hablamos de un sector pequeño. La cifra de negocios de la GD en Francia alcanza la cifra de 0,15 billones de euros, una cifra semejante al 60 por 100 de su presupuesto nacional, un sector que ocupa los primeros puestos en el *ranking* de empresas, y donde uno de cada diez asalariados trabaja en la gran distribución. Wall Mart, el líder mundial de ese sector, es en EE.UU. el primer empleador del país, con cerca de un millón de empleados. Y en España cuatro empresas aparecen entre las primeras 15 del *ranking,* y la mayor de ellas, Carrefour, muestra una cifra de negocios que multiplica por 2,5 veces la primera de las IAA o 3 veces la de Coca-Cola, que es la segunda, y siempre muy por debajo de las cifras de los cinco grandes de la distribución (3).

Distribución que, por otra parte, les demanda sus marcas a los más bajos precios posibles y, al tiempo, la fabricación de productos semejantes con «marcas blancas» propias de la distribución, a precios aún inferiores. Ante esta situación, resulta obvio que la capacidad negociadora de tales distribuidores se halla muy por encima de lo que es habitual en la IAA o en la agricultura. Por esa razón, la IAA no ha hecho más que afrontar fusiones y adquisiciones en la última década, para disponer de un volumen de productos y, sobre todo, de unas marcas que hagan necesaria su presencia en la gran distribución.

Unos ejemplos recientes ocurridos en el marco de nuestra propia IAA pueden servir para mostrar la necesidad de concentración de ésta frente a la distribución. Los casos de Azucarera-Herba-Puleva y Sos-Cuétara-

Koipe son fusiones conducentes a disponer no de más producción del mismo tipo y subsector que la adquirente, sino de productos diferentes con una marca potente comercialmente, situada entre las tres primeras, lo que otorga al fabricante una mejor posición negociadora. Otros casos, como la OPA de exclusión de Domecq sobre Bodegas y Bebidas, sitúan al primer elaborador/distribuidor de jerez, gin, brandy, whisky, etcétera, en el segmento de los vinos con denominación de origen (DO) por la presencia de la segunda en cerca de ocho DO. Y en otros, finalmente, como Heineken España, fruto de la integración de El Aguila con Cruz Campo, o Mahou en su adquisición de San Miguel, no son sino operaciones, en este caso sobre un mismo producto, pero siempre conducentes a disponer de una alta cuota de mercado, con marcas poderosas y reconocidas nacional y regionalmente y posicionarse así mejor frente a la GD y a la red HORECA. Y los problemas que hemos visto recientemente de United Biscuits con la vieja fábrica en Aguilar De Campoo de Fontaneda, basada en la necesidad de retener una marca privilegiada, «María Fontaneda», pone bien a las claras cuanto queda expuesto.

Y ello porque la Gran Distribución ha agotado su modelo de crecimiento extensivo, realizado en las últimas dos décadas, y entra en otra etapa que le obliga a presionar hacia atrás, hacia sus proveedores. Efectivamente, como se ha escrito (Moati, 2001), la GD es la manifestación comercial del «fordismo» en el área industrial. A una fabricación de masas le corresponde una distribución de masas para un consumo de masas.

Pero la GD ha crecido y está agotando su modelo de crecimiento debido a: 1º) el ritmo de incremento del consumo familiar alimentario, cuya tasa se estabiliza; 2º) el mercado tradicional, que se le está agotando; 3º) un crecimiento territorial que se termina cuando los núcleos de más de 20.000 habitantes están ya dominados por los super, y 4º) además, los poderes públicos comienzan a no mirar con agrado su expansión, que daña la fisonomía tradicional de viejas ciudades y que acaba por expulsar una buena parte del comercio tradicional. En España hay que añadir, además, que la Ley de Ordenación del Comercio Minorista de 1996 está experimentando diferentes interpretaciones en cada comunidad autónoma, lo que hace a unas más restrictivas ante su expansión, como Cataluña o Navarra, o más permisivas, como Madrid o Asturias.

Ante esa situación, la GD no tiene más remedio, si quiere seguir en una senda de crecimiento, que orientarse hacia un crecimiento intensivo, esto es, presionar fuertemente sobre sus proveedores para que reduzcan sus precios y captar cada vez más margen comercial, presionando a la baja los costes de comercialización. Pues bien esa GD se provee de dos fuentes fundamentales: la agricultura, en pequeña proporción, que le suministra productos agrarios frescos o poco transformados, que sólo han sufrido unas ciertas manipulaciones (caso de frutas y verduras), y la IAA, que le vende todos los productos transformados o «secos».

Por su parte, ¿cómo ha reaccionado la agricultura? Una parte de ella ha tratado de hacerse más comercial, atendiendo mejor al mercado, cuidando su calidad, apostando por la mejor tecnología, modernizando las explotaciones agrícolas o ganaderas, tratando de aumentar la dimensión de éstas, mejorando sus procesos de comercialización, comercializando en común mediante cooperativas o sistemas agrupados, participando en cadenas voluntarias, etcétera.

Pero nada de todo eso es suficiente. Presionada «desde atrás» por sus proveedores de *inputs* (también fuertes compañías industriales de dimensión global, cuyas ventas a la agricultura representan casi la mitad de lo que ésta vende a la IAA y a la GD), y «desde adelante» por la IAA o la GD, la agricultura ve cómo sus precios no crecen al ritmo deseado y cómo sus posibilidades de mejorar sus productividades se comprimen por la presión medioambiental sobre el uso intensivo de determinados *inputs* (energía, abonos químicos y fitosanitarios, especialmente). Y todo ello en el marco de unos procesos de liberalización comercial cada vez más profundos y extensos.

Otra parte se ha acomodado, y quizás no podía hacer otra cosa, a la situación y pervive merced a las ayudas compensatorias provenientes de la UE, cuyo fin se anuncia constantemente. Así pues, tanto una como otra porción de esa agricultura dual que es hoy la europea han tenido que integrar entre sus sistemas de trabajo dos paradigmas nuevos: el medio ambiente y la llamada «calidad». Pero, curiosamente, la «calidad» ha sido puesta en entredicho en los últimos años por variadas crisis alimentarias, cuya aparición ha llevado a una crisis de la confianza de los consumidores en sus alimentos. Pero con eso entramos en el tercer aspecto señalado al inicio.

IV. ¿POLÍTICA AGRARIA, POLÍTICA ALIMENTARIA O POLÍTICA NUTRICIONAL?: HACIA UN NUEVO ENFOQUE

Comencemos con una obviedad: históricamente, la política agraria se ha ocupado de la agricultura, esa actividad humana consagrada desde siglos a producir, básicamente, tres clases de bienes: vegetales y carnes para la alimentación humana y animal, fibra y pieles para vestido y calzado, y madera para viviendas. E históricamente, también, tales pro-

ducciones eran usadas/ consumidas/ aprovechadas casi en el mismo lugar de producción o en zonas muy próximas.

Por otra parte el alimento obtenido (trigo para elaborar pan, arroz, frutas, carnes de cerdo, pollo, vacuno o cordero, leche, o caza, etc.) era valorado en función de su capacidad de saciar el hambre. No importaba que tal o cual alimento contuviera tal o cual aceite graso o proteína, o que la ingestión permanente y repetida de un determinado alimento, mantequilla, por ejemplo, fuera más o menos perjudicial al organismo. Durante siglos nadie fue consciente, científicamente hablando —experimentalmente sí; la sabiduría popular expresada en el refranero está llena de recomendaciones: «y tienes a tu hijo muerto teniendo apio en el huerto», etc.—, de las relaciones causa-efecto del consumo más o menos reiterado de ciertos alimentos sobre la salud.

Pero esa situación varió sustancialmente al final del siglo XX, y lo va a hacer aún más en el que ahora empezamos. Y ello por varias razones. En primer lugar, porque el Sistema Agro-Alimentario se ha hecho más complejo en procesos industriales y logísticos. En segundo lugar, porque ha crecido el número de agentes intervinientes /operadores del Sistema. En tercero, porque han aumentado fuertemente las distancias recorridas desde donde se cosecha/produce la materia prima original agraria hasta el punto en que el consumidor final lleva a cabo el acto de consumo y, quizá también con ello, las distancias psicológicas entre producción y consumo. En cuarto lugar, porque ha aparecido, con fuerza, un nuevo operador, el logístico, capaz de optimizar los flujos de mercancías, reducir las perdidas alimentarias y mejorar la seguridad alimentaria de los productos. En quinto lugar, porque en ese alimento que el consumidor final ingiere, en su domicilio o fuera de él, el precio de la materia prima agraria representa una cada vez menor proporción sobre el precio final. El alimento incorpora así, menos «cantidad» de agricultura, más industria, más servicios, más *marketing*, etc. Y, en sexto lugar, pero no en último, porque han cambiado las preferencias sociales sobre lo que los ciudadanos esperan de la agricultura.

Y el consumidor ya no mira el alimento como algo rutinario, como un acto monótono de consumo que se repite día a día, tres veces al día, y donde incluso existen unas listas prefijadas de lo que se consume cada día de la semana, sino que el alimento se ha convertido en una fuente de satisfacciones ligadas a la variedad, a la presentación, a la innovación, a la compañía, al envase, a la bebida que acompaña al alimento, etcétera. E incluso se ha ligado al sacrificio, al esfuerzo por mantener una dieta determinada, bien para adelgazar, bien para engordar, bien para evitar ácidos grasos o hidratos de carbono o alcohol o azúcar o mantequillas o chocolates o.... En definitiva, hemos pasado de una alimentación que era en sí misma pura agricultura dirigida a evitar el hambre y la penuria a otra que está dominada por los aspectos nutricionales, vinculados a la salud y al logro de una longevidad activa. Por eso, en la terminología internacional al uso, el concepto de «seguridad alimentaria», tan usado por la FAO, ha estado siempre ligado al hambre. El hambre era la inseguridad. En cambio, hoy la «seguridad alimentaria» es, en nuestros países desarrollados, la garantía sobre la calidad y la sanidad de unos alimentos abundantes. Como dijo, no hace mucho, J.M. Boussard (4): «*en nuestros días, la pesadilla de los políticos no es la penuria, sino la abundancia*».

Si el Diccionario de la Real Academia Española define a la agricultura como «*el arte de cultivar la tierra*» y a la ganadería como la «*crianza de ganados*», al alimento como «*cualquiera de las substancias que los seres vivos toman o reciben para su nutrición*», también define esta última, en su 2ª acepción, como «*preparación de los medicamentos, mezclándolos con otros para aumentarles la virtud y darles mayor fuerza*». Es decir, la agricultura es para el alimento y éste para la nutrición. A lo que habría que añadir: y ésta para la salud.

Nos ha costado muchos siglos, no intuir, sino conocer en profundidad todos los elementos que se comprenden en esta secuencia: agricultura-alimento-nutrición-salud. Pero hoy, que lo sabemos bien, estamos en condiciones de analizar y revisar nuestros viejos conceptos vinculados a la expresión «política agraria» desde otras perspectivas. Y curiosamente es así como los consumidores nos lo están demandando, muy especialmente a raíz de las crisis alimentarias de los últimos años, adelantándose a los documentos de los expertos o de los políticos.

En las últimas décadas hemos vivido numerosas crisis alimentarias. Unas, de mucho calado. Otras, más interesadas por crear problemas económicos a un determinado país exportador que por verdaderas razones sanitarias. Si enumeramos las más conocidas hasta hoy son las siguientes:

— *Dioxinas belgas*, que provoca grandes pérdidas en el sector avícola europeo a partir de 1999.

— *Refrescos con cola*: una conocida marca de refrescos retira más de 5 millones de latas en todo el mundo en junio de 1999.

— *Vacas locas*, crisis que se inicia en el Reino Unido y que hasta el año 2000 pareció que no concernía al «continente». Hoy sabemos que toda Europa contabiliza algún caso

en poblaciones animales. Y sólo en algún estado miembro se descubre la existencia de casos de encefalopatía espongiforme bovina (EEB) en seres humanos. Una gran parte de la ganadería vacuna ha sido destruida y más de 500 ganaderos, sobre todo británicos, se han suicidado como consecuencia de esta crisis.

— *Fiebre aftosa*. La UE ha estimado un coste para toda la Unión de más de 500 millones de euros.

— *Peste porcina*. Se han sacrificado más de 122.000 cabezas en toda España entre junio y septiembre de 2001. Y no podemos dejar de recordar que la variante «africana» costó a España muchas décadas su erradicación completa.

— *Aceite de orujo*. La Administración española procede a inmovilizar toda la producción de aceite de orujo español basándose en informaciones procedentes del exterior y previamente a realizar un análisis global de todas las partidas existentes. No se aplica el «principio de precaución», y cuando el Comité Científico Asesor de la UE acredita que «los hidrocarburos policíclicos hallados en el aceite de orujo estaban lejos del riesgo de toxicidad aguda» y que «España tenía que haber esperado a contar con una base científica antes de actuar», el daño ya estaba hecho.

Cualquiera de estos problemas han suscitado alarmas y preocupaciones sin cuento. Y todos ellos han puesto en cuestión el SAA, aunque sólo afectara a una pequeña porción del mismo, y aunque pueda asegurarse con rotundidad que nunca, como ahora, los alimentos han llegado al consumidor con tantos controles previos. En España, por ejemplo, nuestras 43 vacas locas generaron un «ruido mediático» muy superior al que alcanzaron en Portugal sus 540 vacas locas, cuando nuestro censo de vacuno es de seis millones y el de nuestro vecino país de sólo un millón.

Sin embargo, las crisis descritas son muy heterogéneas. Nada tiene que ver un problema fitosanitario (la discutida y presunta presencia de la mosca del mediterráneo en las clementinas) que en nada afecta a la salud humana con el problema de la EEB en su variante humana. Y nada tiene que ver un problema netamente industrial —las dioxinas— con una enfermedad animal, conocida desde hace siglos y combatida, como la fiebre aftosa. Lo único que tienen en común es la alarma suscitada en la población y la mirada desconfiada de los consumidores europeos hacia los agricultores, pues, al fin y al cabo, ¿no es el alimento algo que viene del campo... y por tanto natural?

Hay que empezar a explicar que el alimento que hoy llega a nuestras ciudades es un alimento industrial, fruto de un proceso industrial, a veces muy complejo, y de una complejísima cadena logística hasta la distribución minorista que es donde, normalmente, nos abastecemos. Hoy el alimento no viene del campo, viene de la industria.

Estas crisis, y sobre todo la de la EEB, han provocado un singular debate sobre el modelo productivo y en qué medida está en el origen de las mismas. Alemania parece haber tomado ya posición en ese debate, situando la «calidad» alimentaria en la renaturalización de la agricultura. Si la cerveza es «agua, lúpulo y cereales», el vacuno debe ser «agua, hierba y cereales». Estos planteamientos no son inocentes. Cuando se formula un ataque así a la agricultura intensiva, se está haciendo una acusación directa contra agriculturas como la de regadíos en frutas y hortalizas, viñedos u olivar en riego, invernaderos, granjas de engorde, explotaciones avícolas, etcétera, tan esenciales en la economía agraria española. No voy a entrar en este debate que ya he tratado con cierta profundidad en otra ocasión (5). Pero sí insistiré en algo ya expuesto: las vacas locas pusieron de manifiesto el exagerado productivismo de ciertos métodos productivos, *no de todos*. Pero, en todo caso, si hay que cambiar un método deberá, en un mercado global, ser cambiado por todos los productores. En un mercado globalizado hay que buscar fórmulas globales si no queremos alterar profundamente las corrientes comerciales.

Pues bien, a mi juicio, estos fenómenos tienen más que ver con la ausencia de una «política alimentaria» propia de la UE que con la existencia de una «política agraria común» europea. La PAC tiene ya sus propios problemas y no son pocos: el presupuesto en su cuantía y en su distribución, las discriminaciones entre productos, entre regiones y entre Estados miembros, la modulación, el desarrollo rural, los problemas derivados de la Adhesión de los PECO, los niveles de protección comparados, el alto y creciente nivel proteccionista de EE.UU. a su agricultura... Pero, hay que decirlo con toda rotundidad, las crisis alimentarias no forman parte de su catálogo de problemas. «Son de otro negociado»... de la inexistente «política alimentaria» de la UE, que parece caminar sólo de la mano de un insuficiente *Libro Blanco*, lleno de lagunas y con pocas precisiones. Esta confusión no es baladí, ya que acaba perturbando las soluciones cuando la hacemos figurar entre los problemas. No es por ello de extrañar que en la proposicón de la Comisión formulada en julio de 2002 se diera a entender que eran los agricultores y ganaderos los causantes de las crisis alimentarias vividas.

No, este problema tiene dos dimensiones: «la calidad» y «la sanidad» de los alimentos. Una vieja y mala definición de «calidad» muy querida hace años por los publicistas decía que «calidad es aquello que el consumidor estima como tal y está dispuesto a pagar por ello».

Sin embargo, la IAA y la GD sienten la calidad muy dentro, hasta haber luchado en los últimos años por implantar Sistemas de Calidad Total (TQS) en sus líneas de productos desde la materia prima hasta el consumidor. Y, precisamente, si hoy una industria puede advertir a tiempo un problema y resolverlo antes de que sea grave, es gracias a dicho sistema de calidad total. Pero eso hace que sepamos también más sobre los problemas que surgen, cuándo, dónde, a quienes afectan y cómo atajarlos.

No hay que olvidar que cualquier incidente que un fabricante o un distribuidor tiene sobre un producto cualquiera afecta muy gravemente a su imagen como fabricante o distribuidor, le supone costes graves de retirada de la mercancía, disminución de ventas, daños casi irreparables sobre sus marcas —que son su principal activo—, y costes inmediatos de seguimiento. Una crisis cualquiera es, en los momentos actuales, la más grave pesadilla de la IAA. Y no digamos si el problema surge sobre la «marca del distribuidor», cuyo producto está fabricado por un tercero, pero cuya repercusión afecta a toda la línea blanca del mismo.

La IAA ha trabajado intensamente en las últimas décadas en favor de la calidad. La aplicación normal de las normas AENOR, las fuertes exigencias de los reglamentos técnico-sanitarios, la necesidad de ir por delante de los competidores, etc., han supuesto una verdadera revolución en favor de la calidad. Y, por ello, ahora la industria trabaja, en común con la UE, sobre el concepto de «trazabilidad», mecanismo que nos permite seguir la pista de cualquier ingrediente de un alimento y localizarlo, en cualquier momento, en la cadena alimentaria, eliminándolo del proceso de fabricación, de la logística o de la distribución en el escalón final.

Pero ¿será suficiente para recuperar la confianza perdida? A mi juicio, no.

Todo lo anterior nos debería conducir a comprender que si antes la «política agraria» y la «política alimentaria» (6) se confundían en una sola, puesto que el objetivo final era «el volumen», hoy la PAC es una parte, muy importante, pero sólo una parte, de la «política alimentaria», y ésta, a su vez, es una parte de la «política sanitaria», en la cual se integran, además, los aspectos nutricionales. Ello nos debería obligar a pensar en otros términos. Cuentan que, en cierta ocasión, unos automovilistas despistados pararon en una pequeña, pero bellísima, calle de un pueblecito rural inglés y preguntaron a un *land-lord*: «¿Por favor, para ir hacia Londres...?». Su flemática y *british* respuesta fue: «Le conviene salir de otro sitio...». Quizá nosotros debamos, también, salir de otro sitio para empezar a comprender la magnitud de los cambios que está afrontando y debe afrontar la política agraria común. La Midle Term Review de la PAC, recientemente aprobada —julio 2003—, hubiera sido una buena oportunidad para «salir de otro sitio», pero desgraciadamente no ha sido utilizada en esa dirección, sino tan sólo para adaptar la PAC a una mínima defensa de la misma ante la OMC. Cambiar la PAC teniendo en cuenta la OMC, los intereses de los países mediterráneos no miembros, los nuevos diez estados, los problemas de la mano de obra, la gestión de los transgénicos, la conservación medioambiental, etc., así como la política alimentaria, sigue siendo la gran tarea nunca abordada por la política agrícola común.

NOTAS

(1) Una amplia referencia al cambio agrario español en los cincuenta puede encontrarse en el capítulo XVIII, «De la agricultura tradicional a la nueva PAC (1939-1999: sesenta años de cambio agrario)», redactado por el autor en el libro colectivo, VELARDE FUERTES (2000).

(2) Ver en *Au bonheur des dames* de Emile ZOLA todo lo relativo a Le Bon Marché d'Aristide Boucicaud.

(3) Ver *Actualidad Económica*, «Las 5.000 primeras empresas españolas».

(4) Academia de Agricultura de Francia. Sesión de 17.3.1999.

(5) Ver los artículos del autor titulados: «La reforma de la PAC tras las crisis alimentarias», *El Noticiero de las Ideas*, n.º 7, julio/septiembre 2001, o bien «Rumbos nuevos para una nueva PAC», en *Cuadernos de Información Económica*, n.º 162, mayo/junio 2001.

(6) En el Eurobarómetro 2003, los ciudadanos de la UE-25 citan como objetivos de la PAC en primer lugar «garantizar unos productos agrarios sanos y seguros».

BIBLIOGRAFÍA

CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2001), *El papel de España en una Unión Europea ampliada*, diciembre.

Comptes rendues de l'Academie d'Agriculture de France, vol. 84 (1998) (*Le Codex alimentaire et la mondialisation du commerce*); vol. 85 (1999) (*EEB*); vol. 85, n.º 8 (1999) (*Seguridad alimentaria*), y vol. 87 (2001) (*Rencontres sur la traçabilité*).

GARCÍA OLMEDO, Francisco (1998), *La tercera revolución verde*, Ed. Temas de Debate.

LAMO DE ESPINOSA, Jaime (1998), *La nueva política agraria de la Unión Europea*, Ed. Encuentro.

— (2000), «De la agricultura tradicional a la nueva PAC (1939-1999), sesenta años de cambio agrario», cap. XVIII, vol. II de la obra *1900-2000 Historia de un esfuerzo colectivo*, Ed. Fundación BSCH, coordinador Juan VELARDE FUERTES, Madrid, Ed. Planeta.

— (2001) «La reforma de la política agraria común tras las crisis alimentarias europeas», *El Noticiero de las Ideas*, n.º 7, julio/septiembre.

MAPA (2001), *La alimentación en España*, Madrid.

MOATI, Philippe (2001), *L'avenir de la grand distribution*, Ed. Odile Jacob, París.

RAMÓN, Daniel de (1999), *Los genes que comemos*, Ed. Algar.

SANTESMASES MESTRE, Miguel (1999), *Marketing. Conceptos y estrategias*, Ed. Pirámide.

ZOLA, Emile (2002), *Au bonheur des dames*, volumen 3 (Les Rougeon-Macquart), París.

LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO TECNOLÓGICO EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO ESPAÑOL

Jorge JORDANA

Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas

Resumen

El artículo contiene dos partes diferenciadas. En la primera se exponen las cifras relativas a los esfuerzos en I+D+I realizados por el sistema económico español y, más específicamente, en el sector primario y en la industria agroalimentaria; esfuerzos claramente insuficientes, aunque se explican las razones de por qué la intensidad inversora es especialmente débil en el sector.

La segunda parte analiza la evolución de los trabajos desarrollados desde el sector público en desarrollar y mejorar la I+D, poniendo en práctica nuevas iniciativas para implicar más a los agentes económicos. Expone que mientras las líneas de investigación en las industrias alimentarias han venido mejorando en las ultimas tres décadas, las correspondientes al sector primario han estado en franca decadencia, atribuible a la consideración, frecuente en los políticos, de que el sector agrario es un sector necesariamente auxiliado, sin trascendencia económica. La paulatina desaparición de la PAC vuelve a poner la I+D agraria en primera línea de prioridades.

Palabras clave: esfuerzos en I+D+I, sector primario, industrias alimentarias, I+D agraria.

Abstract

The article contains two differentiated parts. The first sets out the figures relating to the investment in R+D+I made by the Spanish economic system and, more specifically, in the primary sector and in the agrofood industry; clearly insufficient investment, although the reasons are explained why the degree of investment in the sector is especially low.

The second part analyses the trend in the work carried out by the public sector in developing and improving R+D, implementing new initiatives for further involvement of the economic agents. It explains that while the lines of research in the food industries have been improving in the last three decades those corresponding to the primary sector have been in sharp decline, attributable to the consideration —common amongst politicians— that the agricultural sector is a necessarily aided sector of no great economic importance. The gradual disappearance of the CAP is making agricultural R+D a top priority question.

Key words: investments in R+D+I, primary sector, food industries, agricultural R+D.

JEL classification: Q16, L66.

A Manuela Juárez, Rosa Rodríguez Bernabé, Enrique Tortosa, Adolfo Cazorla ... por lo que les debemos.

I. INTRODUCCIÓN

ESTE artículo pretende hacer diversas consideraciones sobre la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación del sector agroalimentario con dos enfoques totalmente diferentes. En la primera parte se exponen los datos estadísticos que permiten situar el evidente retraso del sector en estos temas para, posteriormente, hacer un breve análisis histórico de las ideas y esfuerzos que se han venido realizando para extender la cultura de la I+D+I en la actividad económica sectorial; esfuerzos en los que ha participado, entre otros muchos, el autor del artículo, por lo que será imposible que tenga toda la objetividad exigible.

II. LOS DATOS

Nadie parece dudar de la importancia de la investigación y el desarrollo tecnológico en las economías avanzadas, ni del evidente retraso de nuestra sociedad en esta área.

En un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, los sistemas productivos nacionales deben evolucionar afirmando sus puntos fuertes y abandonando, con ello, las actividades o productos en los que, en su día, basaron su competitividad, por tener un menor coste relativo de alguno de sus *inputs* fundamentales. Durante décadas, la economía española se basó, en muchos sectores de actividad, en competir basándose en el menor precio de la mano de obra comparativamente a la de los países de nuestro entorno. Sin salir del ámbito europeo, todavía el coste salarial de un trabajador alemán es exactamente el doble que el de un trabajador español, pero nos encontramos con que este mismo factor en los países menos desarrollados de la denominada Europa del Este (como Bulgaria o Rumanía) es la décima parte que en España.

No tenemos otra salida que aprovechar las ventajas competitivas que da el conocimiento y la organización, y ello requiere un radical cambio de mentalidad y unas inversiones crecientes en estas actividades.

Los datos de los que partimos son elocuentes, tanto si enjuiciamos toda la sociedad española como si nos limitamos a las actividades agrarias y alimentarias.

Si consideramos toda la economía española, existen análisis muy completos que enjuician las actividades de I+D+I de nuestra sociedad, realizados por numerosos autores. Destacamos especialmente los números monográficos dedicados a ello tanto por la publicación PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, cuyo número 81 se centra, precisamente, en estos aspectos, como la monografía sobre innovacióny desarrollo tecnológico publicada en *Papeles de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, ambos de lectura imprescindible para los que quieran profundizar en las razones del retraso español y de nuestra más reciente evolución.

En este artículo recogeremos, tan sólo, los últimos datos disponibles en estos aspectos.

Consideramos, en primer lugar, los recientes datos de la OCDE (1), que recoge información cerrada al año 2000. El mayor esfuerzo en materia de I+D, medido en porcentaje del PIB, lo realizan Suecia (3,78 por 100) y Finlandia (3,37 por 100). También es destacable los de Japón (2,98 por 100), Estados Unidos (2,70 por 100), Corea (2,68 por 100) y Suiza (2,64 por 100). La media de la UE a 15 se sitúa en 1,88 por 100. España, con un 0,94 por 100, se coloca en los últimos lugares de la tabla. De los países de la UE sólo precedemos a Portugal y Grecia.

Otro reciente estudio de la Comisión de las Comunidades Europeas (2), contiene una tabla resumen que, por su interés, adjuntamos aquí como cuadro n.º 1, pues considera 16 indicadores diferentes sobre innovación.

En este caso se refiere no a investigación y desarrollo tecnológico, sino a ese concepto más amplio denominado «innovación» en el cual, además de los gastos de I+D, se consideran la adquisición de otros conocimientos externos, el diseño, la formación, los cambios en la comercialización y, sobre todo, la adquisición de maquinaria y equipos avanzados. Lógicamente, este concepto amplía los gastos incluidos y aumenta por ello la relación de éstos respecto al PIB pero el nuevo índice sigue manteniendo el atraso español. En este caso, el gasto de innovación con respecto al volumen de ventas llega a ser en España el 1,8 por 100, que sólo supera a los de Grecia y Portugal. El 63 por 100 de los indicadores contemplados en esta publicación sitúan a España por debajo de la media de la Comunidad Europea.

La situación española es realmente delicada. En otro reciente informe de la Comisión Europea sobre la Innovación Europea (3) se hace un exhaustivo análisis de la situación y tendencias de la innovación y del desarrollo tecnológico en los países de la UE, EE.UU. y Japón, así como de las tendencias observadas. El análisis se centra en los recursos humanos y su preparación; la creación de nuevo conocimiento; la transferencia de los avances científicos, y el desarrollo de los mercados y del sector financiero aplicados a la innovación. El informe elabora un índice sobre la Innovación en Europa (EII) basándose en la comparación de18 indicadores que van desde el porcentaje de población con estudios superiores a la cuantía de los gastos públicos en I+D, las publicaciones, las patentes, el nivel de innovación cooperativa entre PYME, el mercado de informática y comunicaciones o los accesos a internet. A la media comunitaria se le otorga el valor 100.

Los resultados por países son esperables, aunque sorprenden algunos de ellos. Es Suecia el más innovador con un EII de 106,5, seguido por Finlandia (104,7) y Reino Unido (104,4). Dinamarca, Holanda, Irlanda y Alemania (100,6) son los países superiores a la media comunitaria. Francia presenta un EII del 99,4. Italia y España (ambos con un 94,1) comparten los último lugares con Grecia (92,1) y Portugal (91,3); países que, con el nuestro, ocupan los últimos lugares en la mayoría de los indicadores elegidos. Los valores para EE.UU. y Japón son 105,6 y 103,8, respectivamente.

Sin embargo, hay una información esperanzadora: Grecia y España son los países que más rápidamente están mejorando sus índices en la comparación contenida en la parte del informe sobre la evolución temporal entre los años 1995-1997 y 1999-2000.

Otro cuadro significativo es el referente a la evolución del gasto total de I+D por persona para España y los cuatro grandes países europeos en la década de los años noventa. El valor de ese índice sitúa a España prácticamente en un 39 por 100 de la media de los demás, pero mostrando una tendencia lenta, pero sostenida, de mejoría (cuadro n.º 2).

Haciendo una aproximación a la situación de la industria alimentaria en este contacto estadístico, tenemos que referirnos a los informes que hasta 1997 vino realizando el antiguo Ministerio de Industria *(Encuesta sobre estrategias empresariales)*; a las estadísticas habituales del INE relativas a investigación científica y desarrollo tecnológico, la última con datos del 2001; a la estadística de innovación tecnológica en las empresas (la última corresponde al año 2000), y a la serie estadística de I+D en España de 1964 a 1998:

— *Encuesta sobre estrategias empresariales*, 1997. La última fue realizada para ese año por el Ministerio de Industria y Energía, y encuestaba a casi todas las empresas de más de 200 trabajadores y a un alto porcentaje de las medianas y pequeñas. En todos los aspectos contemplados, el comportamiento de las empresas de la industria de alimentación y bebidas era menos innovador. Así, por ejemplo, para el indicador de empresas que patentan, la media de la industria tenía el índice 11,5, y las industrias agroalimentarias, el 8,2; mientras el 2,4 por 100 de las empresas exportaban tecnología, sólo el 0,1 por 100 de las alimentarias lo hacían, y tan sólo el 0,1 por 100 registran modelos de utilidad, frente a un 2,8 por 100 del tejido industrial español.

— *La estadísticas de los gastos en innovación tecnológica*. Los datos últimos corresponden al año 2000, y la industria alimentaria aparece como el segundo sector en cuanto a gasto en innovación, detrás

CUADRO N.º 1

TABLA RESUMEN DEL CUADRO EUROPEO DE INDICADORES DE INNOVACIÓN POR PAÍSES

Descripción del indicador	*Media*	*A*	*B*	*D*	*DK*	*E*	*GR*	*F*	*FIN*	*I*	*IRL*	*L*	*P*	*HL*	*S*	*UK*
1. RECURSOS HUMANOS																
1.1 Proporción de titulados superiores en ciencia y tecnología	37	33	26	48	32	32	38	31	58	32	39	**	28	30	47	37
1.2 Porcentaje de la población activa con educación superior	13	6	11	13	15	13	12	10	12	8	11	11	7	23	13	13
1.3 Porcentaje de empleo total en industria media y alta tecnología	7,7	6,5	7,2	11	6,8	5,5	2,4	7,0	7,2	7,5	7,4	1,6	3,5	4,8	8,6	7,8
1.4 Porcentaje de empleo total en servicios de alta tecnología	3,0	2,5	3,5	2,6	4,2	1,9	1,5	3,6	4,6	2,6	2,4	2,5	1,4	3,3	4,4	3,7
2. PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO																
2.1 Gasto Público en I+D en porcentaje del PIB	0,70	0,7	0,4	0,8	0,7	0,3	0,2	0,9	0,9	0,5	0,3	**	0,4	0,8	0,9	0,5
2.2 Gasto Privado en I+D en porcentaje del PIB	1,20	0,8	1,3	1,5	1,2	0,4	0,1	1,3	2	0,5	1	**	0,1	1,1	2,7	1,2
2.3 Número de patentes de alta tecnología	14,9	9,1	12	23	19	1,7	0,3	16	69	4,2	0,9	1,9	0,0	26	41	15
3. TRANSMISIÓN Y APLICACIÓN DEL CONOCIMIENTO																
3.1 Porcentaje de PYME industriales con innovación interna	44,0	59	29	58	59	**	**	36	27	44	62	24	21	51	44	35
3.2 Porcentaje de PYME que hacen cooperación en innovación	11,2	12	8,9	14	37	4,6	**	12	19	4,7	23	9,6	4,5	14	27	15
3.3 Porcentaje gasto innovación / Porcentaje ventas totales	3,7	3,5	2,1	4,1	4,8	1,8	**	3,9	4,3	2,6	3,3	**	1,7	3,8	7	3,2
4. FINANCIACIÓN DE LA INNOVACIÓN Y RESULTADOS																
4.1 Porcentaje capital riesgo / Porcentaje del PIB	0,06	0,01	0,16	0,06	0,02	0,02	0,01	0,07	0,05	0,02	0,08	**	0,01	0,11	0,15	0,1
4.2 Capitalización de nuevos mercados en porcentaje del PIB	3,4	0,5	0,1	3,7	**	**	17	4,7	2,3	1,1	0,4	**	0,2	0,3	31	1,5
4.3 Porcentaje de ventas nuevas en el mercado	6,5	5,6	2,6	3,8	5,1	9,5	**	7,9	7,3	13	8,4	**	7,2	6,6	6,9	6,7
4.4 Porcentaje de utilizadores de internet	14,9	10	13	19	28	7,2	7,1	9,7	32	8,7	11	17	7	19	41	21
4.5 Porcentaje de mercados de TIC / Porcentaje del PIB	5,0	4,3	5,1	4,5	5,5	3,9	4,4	5	5,3	4,1	5,7	**	4,9	5,9	6,5	6,4
4.6 Porcentaje de cambios en sectores de alta tecnología		**	**	-19	9	4	-36	-15	150	-12	**	**	**	-7	86	-9

** Información no disponible.
Países : A=Austria, B=Bélgica, D=Alemania, DK=Dinamarca, E=España, GR=Grecia, F=Francia, FIN=Finlandia, I=Italia, IRL=Irlanda, L=Luxemburgo, P=Portugal, HL=Holanda, S=Suecia, UK=Reino Unido.
Fuente: Cuaderno Europeo de Indicadores de Innovación, Comisión de las Comunidades Europeas, 2000.

del sector fabricante de material de transporte. La cifra correspondiente a la industria alimentaria alcanza los 690 millones de euros. Si se relacionan estos gastos con el volumen de ventas del sector, la «intensidad en innovación» desploma a la industria alimentaria hasta los últimos puestos de la tabla. De media, la industria invierte en innovación un 1,78 por 100 de su cifra de negocios, alcanzando el máximo en la construcción aeronáutica, con un 23 por 100. La industria alimentaria se sitúa en el 1,29 por 100. Sin embargo, la tendencia es positiva, pues en el año 1998 no llegaba al 1,10 por 100.

— *Estadística de investigación y desarrollo tecnológico*. Esta estadística contempla los gastos en I+D de toda la sociedad española, y no sólo de las empresas, En 2001 (5)

CUADRO N.º 2

EVOLUCIÓN DE GASTO TOTAL EN I+D POR PERSONA, PARA ESPAÑA Y LOS CUATRO GRANDES PAÍSES EUROPEOS, ENTRE 1990 Y 1999 (En dólares PPC*)

	Alemania	*España*	*Francia*	*Italia*	*Reino Unido*	*Cuatro grandes*	*España/grandes (porcentaje)*
1990	505,2	100,0	418,8	210,9	345,9	370,2	27,0
1991	445,1	111,6	439,2	212,7	330,6	356,9	31,3
1992	457,3	120,5	459,6	216,3	354,9	372,0	32,4
1993	445,5	121,9	447,6	201,3	365,1	364,9	33,4
1994	454,8	115,5	447,9	198,3	372,7	373,1	31,0
1995	483,1	123,4	466,6	201,1	369,8	380,0	32,5
1996	487,2	132,0	466,0	210,8	382,1	383,2	34,4
1997	508,8	134,7	452,8(a)	207,1	385,0	390,7	34,5
1998	528,5	152,6	462,0	225,4(p)	403,4	410,9	37,1
1999	579,6	161,7	486,1	239,9(p)	427,9	415,8	38,9

Notas: (a) Ruptura de la serie con respecto al año anterior. (p) Provisional. (*) Datos en dólares corrientes; cifras ajustadas según paridad de poder de compra de la OCDE.

CUADRO N.º 3

GASTOS EN I+D Y ORIGEN DE LOS FONDOS (Millones de pesetas)

	1978		*1983*		*1988*		*1993*		*1998*	
	Públicos	*Privados*	*Públicos*	*Privados*	*Públicos*	*Privados*	*Públicos*	*Privados*	*Públicos*	*Privados*
Agricultura, ganadería y pesca	8	13	7	9	285	2.018	2.772	2.253	2.344	7.768
Industrias alimentarias	20	1.244	38	2.792	256	5.537	426	7.196	708	11.545

Fuente: INE, Gastos en I+D, series históricas.

las empresas representan el 47 por 100 de este gasto, lo que no es un dato positivo, pues en el año 1999 representaban el 49 por 100. Las administraciones públicas proporcionan el 40 por 100 de la financiación; los fondos europeos, un 8 por 100; las universidades, un 4 por 100, y las instituciones sin ánimo de lucro, un 1 por 100. Es decir, que en el incremento de las inversiones dedicadas a investigación ha participado más el sector público que el privado. Según esta estadística, el gasto realizado por las empresas en I+D representa el 0,50 de su volumen de ventas. El referente a la industria alimentaria es realmente escandaloso, pues sólo llega al 0,16 por 100, aunque mantiene también un paulatino crecimiento, pues en 1988 significó un 0,10 por 100, en 1993 un 0,11 por 100 y en 1998 un 0,14 por 100.

—*La estadística de I+D en España*. Abarca una serie de 35 años; los sucesivos cambios de formato impiden tener la totalidad de la serie por actividades sectoriales. En el cuadro número 3 se resumen los gastos de I+D entre 1978 y 1998, tanto del sector primario como de las industrias alimentarias, indicando además el origen de los fondos (públicos o privados).

La serie recogida por el INE presenta, en los gastos del sector primario, alteraciones de difícil comprensión, tanto en la inversión con fondos públicos como con fondos privados. En la correspondiente a fondos públicos se mantiene una cierta estabilidad hasta el año 1984, que contempla una inversión de 12 millones. En el año 1985 se multiplican más de cuatro veces, hasta situarse en 65, pero en 1987 alcanzan los 750 millones, para desplomarse en 1988 a 185. Una consideración similar se puede hacer en 1982 y en 1993, años en los que el gasto se multiplica por 2,7.

Por el contrario, los gastos correspondientes a la industria alimentaria siguen, más o menos, tendencias con escasas alteraciones. En 1985 se invirtieron 42 millones de fondos públicos, que van creciendo hasta situarse en los 1.000 millones durante los primeros años de la década de los noventa.

Aunque la evolución es claramente creciente, reiteramos que los porcentajes que representan respecto al volumen de venta de los sectores están muy alejados de lo que debieran. También debemos resaltar que en el sector primario las inversiones públicas siguen representando un porcentaje muy alto de los fondos totales invertidos.

Todas estas fuentes estadísticas confirman que la industria de alimentación y bebidas es uno de los sectores industriales que menos invierten en I+D en relación con su facturación. Normalmente, los analistas deducen de este hecho una mala posición competitiva de este sector, cuando eso no es así, al menos por este motivo. Cada sector tiene una propensión a la inversión en I+D que es un factor intrínseco a su actividad. Como hemos visto, en los sectores industriales es el de la construcción aerospacial el que mayor índice presenta, pues dedica un tercio de su volumen de ventas a investigar y desarrollar nuevos productos. Una empresa de ese sector que sólo dedique un 15 por 100 estará haciendo un esfuerzo mucho mayor que el resto de los sectores económicos, pero éste será insuficiente para poder sobrevivir en esa actividad.

La industria alimentaria, y se puede englobar en este dato a todo el sector agrario y pesquero, *es de los sectores que tienen una menor propensión a invertir en I+D*. Sus productos han alcanzado un amplio nivel de aceptación, sus procesos tecnológicos son maduros (*Low-Tech*) y la vida comercial de los productos, hasta ahora, ha sido dilatada. Por ello, no debería ser preocupante el que este sector tenga unos niveles inversores en I+D inferiores a los demás sectores. El problema surge cuando *los sectores españoles invierten en I+D la tercera parte que la media de la UE* y la quinta parte que el país más intensivo en I+D, porcentajes que se podrán aplicar a la industria alimentaria española en comparación con la europea.

Tal vez el análisis más exhaustivo que se ha pretendido hacer sobre la actitud de las empresas españolas en la innovación es el que abordó el Círculo de Empresarios (1995). Este estudio desvela numerosos factores que influyen en que ocupemos un lugar tan pobre en el concierto europeo. A pesar de que la encuesta que sirvió de base para el estudio estuvo dirigida a las 500 mayores empresas españolas, en el análisis la muestra se dividió entre las empresas de menos de 500 y las de más de 500 trabajadores, deduciéndose que las empresas menores invertían menos de una tercera parte que las grandes, es decir, que la *proporción de los ingresos por ventas que se dedican a investigación, desarrollo tecnológico e innovación crece con el tamaño de la empresa*.

Este hecho, detectado también en otras encuestas, es obvio: la investigación requiere una masa crítica para asegurar resultados, volumen sólo alcanzable en las empresas más grandes.

La propia FIAB realizó recientemente una encuesta a trescientas empresas de tres subsectores de nuestra actividad (conservas de pescado, vinos y transformadores cárnicos) para un estudio realizado conjuntamente con el Imperial College, de la Universidad de Londres, y la Consultora Certimab y coordinado por la Asociación para la Cooperación Española en el Exterior que ratifica también este hecho: *el tamaño de las empresas condiciona fuertemente la posibilidad de hacer I+D*.

Pero existen otros factores que influyen también en el mayor retraso español en I+D; especialmente, en nuestro sector:

— Hay que destacar *la existencia de una cultura empresarial con escasa tradición en innovación e importante resistencia a los cambios* en la gestión de la empresa, lo que, sin duda, influye en el carácter tradicional de los productos fabricados.

— *La naturaleza del gasto en I+D*. El que se trate de gastos en intangibles, con resultados medibles económicamente sólo a medio y largo plazo, y con inversiones a veces importantes y con un nivel de riesgo muy alto, hace que los directivos tengan que tener una cultura especial frente a la innovación que les permita afrontar esa peculiar naturaleza económica. El personal dedicado a I+D se percibe en las empresas más como un factor de gasto necesario que como un conjunto de trabajadores volcados sobre el futuro. No es infrecuente que ante un fenómeno de recesión en una empresa el primer departamento que se cierre sea el de I+D.

— A este problema hay que unir *la escasa disponibilidad de fuentes de inversión adecuadas* para abordar proyectos de innovación. Esto se agrava por la penuria financiera que están creando en el sector los excesivos aplazamientos de pago que impone una distribución comercial cada día más concentrada, que «vampiriza» la financiación de las empresas productivas: las empresas comerciales se expansionan con ese crédito de proveedores, pero a costa de debilitar aún más al sector productor.

— Es normal también *detectar la escasez de recursos humanos especializados en actividades de I+D* incorporados a los sistemas productivos.

— En algunos casos, se observa una *escasa disponibilidad de servicios externos asociados a la I+D,* que dificulta el que ésta pueda hacerse en cooperación. El *outsourcing* es una herramienta de gran interés para las PYME, especialmente, en las áreas con ventajas comparativas para las grandes empresas (I+D, compras, logística, marca...).

— Otro factor destacable es *la facilidad para copiar las innovaciones*. En la industria alimentaria, precisamente porque no hay procesos *high-tech*, no hay producto nuevo que no pueda ser debidamente copiado en un plazo corto, por lo que la inno-

vación de producto en nuestro sector es, muchas veces, un nuevo producto *me-too*, que, en el fondo, evita los riesgos del pionero.

— En relación con *la eficacia de los apoyos públicos,* tenemos nuevamente que ser críticos. Las empresas consideran que los plazos que se suelen marcar son irracionales e imposibilitan la planificación de los gastos. Los períodos que median desde la presentación del proyecto hasta que se autoriza su financiación parcial son tan amplios y tan inseguros que nuevamente debilitan su utilidad. La burocracia inherente a la concesión de una ayuda (proyectos, solicitudes, prestación de avales, justificación de gasto, cobros...) es enormemente lenta y compleja.

Por otra parte, España es el país de la OCDE que tiene más incentivos fiscales a la inversión de I+D. El único problema es que es el inspector de Hacienda quien determina qué gastos son desgravables, con lo que, en la realidad, el apoyo fiscal es ínfimo.

Todo esto hace que todos estos apoyos no «incentiven» nuevas inversiones en I+D como es su objetivo. Las empresas investigan, si lo necesitan, haciendo la inversión a su costa, y si obtienen por ello un incentivo público, lo aceptan como un donativo «a más a más».

— Por último *la persistente separación entre la investigación pública y los sectores productivos*. De forma habitual, la mayor parte de la I+D sectorial se realiza en centros públicos. Si además las orientaciones de las investigaciones tampoco proceden del sector económico y éste es fuertemente conservador, el transferir los resultados de la investigación desde los centros al sistema económico es una misión casi imposible. Ésta puede ser una de las causas de la denominada paradoja europea: a igualdad de inversión en I+D, los retornos sociales son más bajos que los obtenidos por EE.UU. o Japón.

III. LA HISTORIA

En la I+D agroalimentaria española puede hablarse de tres etapas bastantes definidas:

— El período que media desde 1970 hasta 1982: la racionalidad.

— El período entre 1983 y 2000: el adormecimiento agrario y el resurgir de la tecnología de los alimentos.

— Y a partir del año 2000: la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

1. 1970 a 1982: La racionalidad

Como acertadamente indica Hernando Varela (2001), las bases de desarrollo económico agrario fueron una consecuencia del Plan de Estabilización de 1957 y del posterior informe del Banco Mundial, en 1962, sobre el desarrollo económico de España. La confianza de las autoridades económicas españolas en los organismos internacionales propició que en 1966 se publicara el informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y de la FAO sobre «El desarrollo de la agricultura en España». Como era lógico, este informe se dedicó, fundamentalmente, a analizar las posibilidades de implantar una política de mercado, especialmente en cereales. Pero en él se hacía también una primera reflexión sobre la investigación agraria que se realizaba en España, de la que se derivaban diversas recomendaciones tendentes a concentrar todas las investigaciones agrarias bajo la dependencia de un único Ministerio, a unificar la investigación con la formación profesional en un único departamento directivo, a concentrar los recursos en departamentos nacionales de investigación con tamaño crítico suficiente y a favorecer la incorporación de investigadores cualificados en el I+D agrario.

Las recomendaciones de las instituciones internacionales sirvieron de base para la solicitud de importantes préstamos en divisas que permitieron la modernización de los sectores básicos de la economía española, y entre ellos el agrario.

El análisis que hace Hernando Varela de la aplicación del crédito concedido a la investigación agraria es sumamente expresivo, destacando que el 38 por 100 de la financiación aportada se dedicó a la consolidación y creación de centros de investigación, que el 17,8 por 100 se dedicó a la formación de personal investigador y el 16,3 por 100 al equipamiento. El Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (INIA, que posteriomente pasó a llamarse Instituto Nacional de Investigación y Tecnologías Agraria y Alimentaria, aunque conservando su acrónimo) fue reestructurado, reorientándose la investigación hacia actividades aplicadas por productos. Se crearon así los denominados centros regionales de investigación y desarrollo agrarios (CRIDA), que se establecieron en Galicia, Aragón, Cataluña, Castilla y León, Madrid, Valencia, Extremadura y Canarias.

Las consecuencias de estas modificaciones no se hicieron esperar, y se pasó de una situación claramente atrasada a un florecimiento de la investigación agraria. Según el artículo que se comenta, a lo largo de los años setenta se becó a más de 200 personas para su formación en otros países desarrollados, especialmente, Estados Unidos, Inglaterra y Francia. Este masivo envío de becarios no sólo mejoró su formación, sino que permitió el establecimiento de lazos científicos con centros de excelencia

a escala internacional. Tras el lógico período de maduración, los resultados fueron realmente brillantes. De 1978 a 1983 se abordaron más de 146 proyectos de investigación, se publicaron una media de 87 artículos por año (18 en revistas extranjeras), una media de 104 ponencias y comunicaciones, se formó a 49 becarios de investigación por año, se generaron 90 patentes y 7 tecnologías agronómicas todavía vigentes. Todas las líneas de investigación (pastos, forrajes y producción animal en zonas húmedas; fruticultura y horticultura; cereales y leguminosas; cítricos; pastos, forrajes y producción animal en zonas áridas, y el olivar y plantas oleaginosas), concentradas en sus CRIDA, tuvieron éxitos destacables.

Sin embargo, pronto empezaron a adoptarse medidas contrarias a la dirección oportuna. Se inició la introducción, nuevamente, de criterios de territorialidad, tanto en la atribución de nuevos investigadores como en la creación y renovación de las infraestructuras, lo que paulatinamente fue «fragmentando más y más la actividad investigadora, obedeciendo a criterios puntuales y/o intereses excesivamente localistas» (Hernando Varela, 2001).

Por otra parte, el INIA, conforme incrementa su actividad investigadora, va abandonando su enfoque hacia la investigación aplicada, asumiendo, en competencia con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CISC), una *creciente investigación básica* alejada del sector al que, en teoría, debería dirigir sus trabajos. El INIA, tradicionalmente, ha tenido una excesiva *«endogamia» en la orientación dada a sus investigaciones*. La inexistencia de un sector agrario organizado, que respondiera más a variables económicas que a oportunismos políticos, ha hecho inexistente en la práctica la presencia de las empresas agrarias y de sus organizaciones en ese instituto. El paternalismo, propio del agrarismo inherente a la política que se aplica al sector primario, lleva consigo que sean los propios investigadores los que prescriban la orientación de la investigación a realizar, y sólo en un porcentaje escaso los investigadores buscan o reciben orientaciones desde la actividad privada. Prueba de ello es el estudio, citado por Hernando Varela, de los profesores García Ferrando y González Blasco (1981), en donde se indica que un 70 por 100 de los investigadores del INIA consideran que la orientación de la investigación la tienen que marcar ellos, frente a un escueto 17 por 100 que creen que deben investigar lo que les solicite la sociedad.

El tercer factor es *la creciente «regionalización» de las investigaciones*. Conforme los centros se territorializan, se va atendiendo al análisis de los problemas que se encuentran *in situ*, abandonando análisis más globales.

Durante estos años, las investigaciones en tecnología de los alimentos, que se realizaban en su mayoría en los centros, más o menos especializados, dependientes del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (6) siguieron su evolución sin sufrir el salto cualitativo experimentado por la investigación agraria.

2. 1983-1999: El adormecimiento agrario y el resurgir de la tecnología de los alimentos

En 1983 se produce el hecho trascendente de las transferencias a las comunidades autónomas. Ha sido un mal permanente en ese proceso de transferencias el que casi nunca haya respondido a una planificación desde los intereses generales del Estado, limitándose a una mera «partición de la tarta», sin considerar planteamientos mayores; fenómeno que ha vuelto a ser apreciable en este año 2002 con las transferencias del INSALUD. Las transferencias se producen desde la exigencia de las comunidades autónomas, pero sin tener en cuenta la necesidad de mantener programas nacionales y, sobre todo, grandes instalaciones que permitan una investigación puntera y que, lógicamente, sólo pueden residir en un punto del territorio, aunque su utilización deba estar abierta a todos.

Existe unanimidad entre los analistas acerca de que, con las transferencias en materia de investigación agraria a las comunidades autónomas, se inició un largo proceso de hibernación para la I+D agraria (7). Como siempre, no existe una causa única, aunque algunas sean más fáciles de observar que otras. Está claro que la desvertebración de la investigación agraria en el ámbito nacional produjo inmediatamente una pérdida cualitativa en la investigación. En las ciencias del conocimiento (tanto en la formación, como en la investigación) las partes son siempre inferiores al todo, pero existe otra causa, más oculta, que hizo posible el que esa pérdida fuera perfectamente asumible por la sociedad: el agrarismo de la política agraria aplicada. Desde la década de los ochenta, y hasta el final del siglo, no ha existido otra política que la de la subvención, la prima, la cuota, las cantidades objetivo, la modulación, las cantidades de referencia y, nuevamente, subvenciones y subvenciones. El sector agrario gestionado por los poderes públicos deja de ser un sector productivo para ser un sector subsidiado. A nadie le preocupa ni la formación profesional, ni la investigación, ni la productividad, ni la competitividad, ni el desarrollo, que es lo mismo que decir que a nadie le preocupa el futuro. La fragmentación del INIA es perfectamente asumible, porque realmente, en ese contexto, la investigación ha dejado de interesar. Por eso, cuando un Centro de Investigación recae en una

comunidad autónoma, ésta lo suele dedicar a resolver problemas locales, es decir, investigaciones de escasa repercursión, pero de fácil venta política.

Pruebas adicionales de esta realidad son que incluso las instalaciones que se reservó el propio INIA bajo su directa competencia sufrieron un creciente desinterés por parte de la Administración tutelante, o la suerte corrida por la formación profesional agraria, que pasó del eficaz Servicio de Extensión Agraria a la nada, fruto del mismo desinterés político.

Hasta prácticamente el año 2000 la investigación agraria mantiene su hibernación, observándose una pérdida destacable de sus resultados, aunque siempre hay servicios y departamentos que mantienen todavía la excelencia que, en su día, consiguieron.

Por el contrario, son los años ochenta los de reafirmación de la I+D para la industria alimentaria. En 1985 es nombrado vicepresidente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas el Dr. Tortosa Martorell, gran conocedor de la industria alimentaria por proceder del IATA valenciano. De forma inmediata, empezó a trabajar activamente con el sector para atacar los problemas que ya han quedado indicados en este mismo artículo: la separación de investigación pública del sector privado, la indiferencia del sector privado respecto a la investigación y la mala estructura productiva, extraordinariamente atomizada, de la industria alimentaria. La colaboración de las personas que gestionaban la CAICYT con el CSIC fue muy intensa, y enfocada en un doble objetivo: por una parte, ayudar a diseñar las prioridades en I+D en investigación y tecnologías alimentarias y, por otra, el que participaran activamente las empresas y las organizaciones empresariales sectoriales en los procesos de selección de proyectos presentados a financiación pública.

Entre 1985 y 1987, el CSIC pone en marcha un Programa Movilizador en ciencia y tecnología de los alimentos que constituye la piedra angular de todos los demás que se han venido realizando en los diferentes planes nacionales. Se constituyó un Comité Gestor que no solo determinó las prioridades, sino la presentación y la selección de proyectos de investigación. Hoy sorprende que, cuando todavía Europa está perdida en el falso problema de los alimentos con materias primas de origen transgénico, hace veinte años (1984) ya se priorizaba «la mejora de procesos mediante la obtención de microorganismos nuevos por ingeniería genética».

La Ley de la Ciencia de 1986 marcó un importante cambio cualitativo en la consideración de la investigación por parte de la sociedad española. En ese mismo año, la FIAB, junto con el CSIC, celebró el *Primer Congreso de I+D en la industria alimentaria*; congreso al que se invitó también a que participara el INIA, sin ningún éxito. Las conclusiones de ese primer congreso, sirvieron para orientar las prioridades de I+D recogidas para el cuatrienio 1988-1991, en lo que constituyó el *Primer Plan Nacional de I+D*. Esta planificación, derivada de la Ley de la Ciencia, tuvo una notoria relevancia para la investigación en nuestro sector, contando, además, con la eficaz coordinación de la CICYT, que, en el área que nos ocupa (ciencias de la calidad de vida), estaba, y está, dirigida por la Dra. Rodríguez Bernabé. El Programa de Tecnología de los Alimentos buscaba, nuevamente, el cuádruple objetivo de *mejorar la investigación, la conexión entre ella y el sector privado, la formación de personal especializado y la creación de la infraestructuras* necesarias para cubrir los objetivos de investigación marcados. Este programa abarcaba toda la cadena agroalimentaria, desde la recolección de vegetales, sacrificio de ganado y captura de especies marinas hasta la distribución de los productos transformados al consumo.

Los objetivos del Plan fueron cubiertos ampliamente, movilizando un creciente número de científicos a esta área tecnológica. Hasta 1987 (Juárez, 1991) eran 200 los investigadores que trabajaban en proyectos relacionados con la tecnología de alimentos. Este número fue paulatinamente creciendo en cada convocatoria anual de este programa, y en el correspondiente a 1990 había ya 542 investigadores trabajando en 133 proyectos de investigación, investigadores que en 1996 ascendían a 670. Es destacable también la creciente aparición de las escuelas técnicas superiores y las facultades universitarias en los proyectos de investigación.

La participación de las empresas se lograba mediante la línea específica de proyectos concertados, aprobándose en ese período (1988-1991) 35 proyectos que implicaban a otras tantas empresas, cifra que volvía a indicar la escasa cultura hacia la innovación del tejido empresarial.

De acuerdo con las prioridades deducidas del *Primer Congreso de I+D en la Industria Alimentaria*, las líneas de investigación mantuvieron la priorización hacia la aplicación de la biotecnología, la ingeniería de procesos de transformación de alimentos, la caracterización y tipificación de alimentos y la toxicología alimentaria. En la convocatoria de 1989 se incluyeron, concordantemente con los programas europeos, las líneas relativas a calidad de alimentos y nutrición.

En este mismo Plan Nacional se impulsó la creación de centros técnicos nacionales sectoriales de gestión privada y financiación pública,

de los cuales, por su importancia, nos ocuparemos posteriormente.

En 1992 entró en vigor el Segundo Plan Nacional, para cuya elaboración se convocó nuevamente al sector al grupo de trabajo encargado de diseñar la priorización de las líneas de investigación. El *II Plan Nacional de I+D 1992-1996* «modificó los objetivos prioritarios en un doble sentido: por una parte, orientando los trabajos de investigación básica sobre modificaciones químicas y bioquímicas de los constituyentes de los alimentos a la optimización de los procesos tecnológicos del máximo interés para el país... y, por otra, incluyendo las últimas tendencias..., tales como nuevos procesos de transformación de alimentos y desarrollo de nuevos productos bajos en grasas o adaptados para regímenes especiales» (Mariné y Juárez, 1996). Observamos que, por primera vez, se introduce la relación alimentos-salud, que tanta importancia está teniendo tanto sociológicamente como en mercadotecnia.

En 1995 se celebró el *II Congreso de I+D de la Industria Alimentaria*, en colaboración con la CICYT y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, y otra vez con la ausencia del INIA, con el mismo objetivo de revisar las prioridades en investigación de este sector industrial. En 1996 se pone en marcha el *III Plan Nacional de I+D 1996-1999*, que mantiene el Programa de Tecnología de los Alimentos.

En este tercer Plan Nacional, además de los habituales objetivos tendentes a mejorar el conocimiento, propiciar el análisis de las relaciones entre alimentación, nutrición y salud, fomentar la incorporación de nuevos grupos de investigación multidisciplinares y promover la formación de investigadores en áreas nuevas como la ingeniería de los alimentos, se puso un especial énfasis en buscar la aproximación entre el sector económico y el universo investigador. Una de las iniciativas más novedosas que se plantearon fue el lanzamiento de los *proyectos estratégicos movilizadores*. Trataban, simplemente, de concentrar el esfuerzo investigador en algunas áreas muy concretas en las que pudieran obtenerse resultados económicos inmediatos con un fuerte efecto demostración. El sector agroalimentario español es enormemente rico en productos, encontrándose en él una diversidad difícil de encontrar en ningún otro país europeo. La investigación de estos productos provoca una dispersión de esfuerzos y, consecuentemente, que los resultados científicos se retrasen. La idea intentaba hacer, sobre un sector determinado, una convocatoria especial que estuviera financieramente bien dotada, de forma que esa concentración de esfuerzos pudiera suponer un avance significativo del conocimiento, con su contrapartida económica a corto plazo.

El proyecto estratégico movilizador se centró en aceite de oliva, y se planteó en la convocatoria de 1996, ya con el gobierno del PP. Como lo que se buscaba era que tuviera un fuerte efecto demostración ante el sector, se interesó la participación activa del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que se encontraba poniendo en marcha otro programa de investigación para el aceite de oliva, centrado en los aspectos cualitativos y financiado con fondos de la UE. La sorpresa fue la imposibilidad de coordinar ambos proyectos en uno solo, porque la filosofía del Ministerio de Agricultura era, una vez más, limitarse a traspasar los fondos a las comunidades autónomas en forma proporcional a sus producciones, desatendiendo el establecimiento de parámetros exigentes para la selección de los proyectos que se presentaran. Esa división de la Administración General del Estado y el desenfoque del Programa sobre Calidad desanimaron a los que habíamos diseñado el proyecto estratégico movilizador, enfriándose la participación activa de los sectores económicos.

Sin embargo, el proyecto ha tenido un aceptable éxito científico por la cantidad y calidad de los trabajos que en él se presentaron, y los resultados obtenidos de ellos, tal como se recoge en el informe de valoración, presentado recientemente por su gestor, Manuel Mancha (2002), aunque no se consiguiera el objetivo fundamental que se buscaba con su creación.

Siguiendo con la periodicidad cuatrienal, en 1998 se vuelven a reunir los grupos de expertos para diseñar el *IV Plan Nacional de I+D 2000-2003*. En el área alimentaria se constituyen dos programas, el tradicional de Tecnología de los Alimentos, que se mantiene englobado en uno más amplio, denominado Recursos y Tecnologías Agroalimentarias, y uno nuevo denominado Programa Sectorial de Alimentación, que, siguiendo el esquema de los programas movilizadores, centra una serie de recursos adicionales en tres actividades determinadas: la acuicultura, el sector vitivinícola y el control de la calidad y la seguridad alimentaria. Como también era habitual, se convocó, en ambos grupos, a nuestra Federación.

En el Grupo de Expertos del Área de Recursos y Tecnologías Agroalimentarias se planteó la creación de centros de excelencia sectoriales en Red. La idea había nacido hacía algunos años. En el verano de 1992 se celebró en la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo un curso sobre *Últimos avances en ciencia y tecnología de los alimentos* (8), en el que investigadores de prestigio nacional e internacional pusieron de manifiesto las tendencias evolutivas en la investigación del área. La Fundación COTEC financió, para ese evento, un análisis de las líneas

de investigación que se estaban emprendiendo en los órganos públicos de investigación, dependientes tanto de la Administración General del Estado como de las comunidades autónomas, en el sector lácteo. Se eligió al sector lácteo porque para él se disponía ya de una mayor información, pero los resultados podían ser extrapolables a cualquier otro sector que se hubiera elegido.

Este estudio puso de manifiesto, en primer lugar, el divorcio existente entre los investigadores y el sector económico, especialmente, por la «incultura» de este último en relación con el valor de la investigación y, en segundo lugar, la existencia de numerosos grupos de investigadores que actuaban de forma descoordinada, aunque algunos de ellos estuvieran realizando proyectos similares; parecía obvio que un trabajo coordinado provocaría una mejor utilización de los fondos públicos y un salto cualitativo en el conocimiento.

Era el momento de abordar la constitución de redes de coordinación por áreas temáticas, que pudieran buscar sinergias entre los grupos que se asociaran a ellas. Lógicamente, el funcionamiento de estas redes debería descansar en una unidad directora que, para ser aceptada, tendría que ser la más relevante de las existentes en el sector considerado. Dada la importancia económica de la industria cárnica española, se propuso que el primer Centro en Red se creara en el sector de los transformados cárnicos.

La idea fue inmediatamente aceptada y mejorada por el Grupo, que propuso en su dictamen final: «Se define un Centro de Competencia Científico-Tecnológica (CECOC) como una red estable de coordinación en un ámbito horizontal o vertical del área en la que exista un elevado número de grupos de investigación activos y centros tecnológicos, con infraestructuras consolidadas, y en los que la sinergia y complementariedad pueda representar un claro avance cualitativo, tanto en el progreso del conocimiento científico-técnico y en la rápida transferencia tecnológica a los sectores como en la argumentación para la defensa de los intereses nacionales y en la información a la sociedad. Cuando sea posible, un CECOC deberá estar coordinado por un centro de investigación preexistente, con solvencia reconocida tanto por la comunidad científica del ámbito correspondiente como por los sectores industriales concernidos, de tal forma que a su función de coordinación añada la de actuar como ventanilla única (interlocutor) cuando la Administración del Estado o las asociaciones Industriales así lo requieran. Cuando no exista ninguna clara preeminencia, podría crearse una pequeña unidad de dirección del mismo. Sus objetivos serán:

— Identificación de líneas que son deficitarias de conocimiento y tecnología (preferentemente, en colaboración con los sectores involucrados), tanto para la producción primaria o su conservación y transformación como para su consumo o utilización, así como para proveer soporte prenormativo o la identificación de alternativas.

— Realización de investigaciones comunes y coordinadas de grupos que trabajen en un tema específico que tenga relevancia científico-técnica, social y económica en el ámbito nacional o notoriedad científica coyuntural.

— Asesoramiento de I+D para la comunidad científica y técnica. Desarrollar la transferencia de tecnología dando a conocer la oferta de investigación del CECOC a los diferentes agentes socioeconómicos.

— Movilización de recursos externos por aumento de la masa crítica y la interdisciplinariedad.

— Formación de personal investigador y técnico, favoreciendo la movilidad entre los diferentes grupos del CECOC. Contribuir a la formación de formadores de opinión.

— Asesorar a la Administración del Estado en temas relacionados con su ámbito de actuación y especialidades (9).

El Grupo propuso la creación del Centro de Competencia Científica en Productos Transformados de la Carne (CECOP-PTC), dado que en este sector existe un tejido industrial con una alta capacidad económica y numerosos equipos de investigación, distribuidos por casi todos los organismos de investigación, con un gran potencial. Este Centro de Competencia tenía como objetivo coordinar las líneas de investigación en proceso de desarrollo, centrar los objetivos perseguidos e impulsar la obtención de resultados acordes con las necesidades del sector productivo. El Grupo remitió al sector económico privado la determinación del centro que debería actuar como coordinador.

De forma similar se planteó la creación de un Centro de Competencia Científica en Bioseguridad Alimentaria. Aunque todavía no había estallado en España la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina (vacas locas), ya se había observado una creciente preocupación de los consumidores en la seguridad de los alimentos, proponiéndose la creación de ese centro de competencia para que la comunidad científica pudiera realizar la evaluación científica dentro de la gestión de los riesgos en alimentos. El Grupo apoyó la creación de este centro (CECOBA) con los objetivos siguientes:

— Comunicar a la sociedad, con autoridad y credibilidad, el estado del conocimiento en diversos temas de bioseguridad alimentaria, basándose en una información científica rigurosamente contrastada.

— Asesorar a las administraciones públicas en temas relativos a bioseguridad alimentaria y servir de cauce para la realización rápida y eficaz de estudios enfocados a asegurar la inocuidad de determinados productos o procesos de producción.

— Determinar aquellas líneas de investigación que se estimen oportunas para adquirir o completar conocimientos relacionados con la bioseguridad alimentaria.

— Unir a los grupos de investigación existentes con la finalidad de realizar investigaciones comunes en temas específicos de bioseguridad alimentaria, de forma que se eviten duplicidades y se aprovechen mejor los recursos disponibles.

Además de estas iniciativas, los grupos priorizaron nuevamente los objetivos de la investigación en estas áreas.

La propuesta de estos grupos no sólo fue incorporada en su totalidad al Plan Nacional de I+D+I 2000-2003, sino que la referente a los centros de competencia, merecieron constituir una línea prioritaria horizontal dentro del Plan Nacional para la totalidad de los sectores y áreas de éste.

Este Cuarto Plan Nacional, que incorporó también la innovación tecnológica, presentaba bastantes diferencias respecto a los anteriores, especialmente, por lo ambicioso de sus objetivos. En primer lugar, era la primera vez que se integraban en un único plan todas las actuaciones públicas gestionadas por los diferentes departamentos ministeriales con competencias en I+D, y que se financiaban con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o mediante otros recursos, principalmente europeos. Hasta ahora, siempre había habido unidades o departamentos ministeriales que actuaban sin coordinar.

Por otra parte, el Plan se centró en la necesidad de incrementar el nivel de la ciencia y la tecnología española, especialmente las que informan al sistema productivo. El Cuarto Plan define una amplia variedad de instrumentos financieros y su aplicación para favorecer la participación de las empresas en las actividades diseñadas, pero su punto débil, al igual que en los tres anteriores, lo constituye la insuficiencia de su financiación. El Plan se diseña con una serie de ambiciosos objetivos numéricos determinados (inversión en relación con el PIB, ampliación del número de empresas innovadoras , incremento del porcentaje de investigadores en relación con la población activa,...) que no encajan con el marco presupuestario reducido con el que se dota al Plan. Por otra parte, la unidad encargada hasta ahora de la gestión de los planes nacionales, la CICYT, había ido asumiendo competencias de gestión adicionales, sin que en ningún momento hubiera sido dotada con los medios materiales y humanos necesarios, por lo que se empezó a observar un retraso en la publicación de las convocatorias y en la aprobación de éstas, hasta el punto de que, en algunos casos, los grupos de investigación no conocían la aprobación del proyecto hasta el mes de septiembre-octubre, perdiendo así el modelo notoria eficacia.

A lo largo de 1999, una vez aprobado en el mes de julio el Cuarto Plan Nacional por el Gobierno, la oficina especializada en asuntos de I+D del presidente del gobierno empezó a trabajar en el diseño de un futuro Ministerio de Ciencia y Tecnología, que tenía el objetivo de unificar la gestión del Plan Nacional. Era obvio que lo mejor para la industria alimentaria española era que el INIA fuera trasladado desde la competencia del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a la del nuevo ministerio por crear, buscando fundamentalmente que en la nueva estructura existiera al menos una unidad, con nivel de dirección general, especializada en la investigación agroalimentaria, y que pudiera «defender» la importancia de la I+D en el sector frente a la tentación de que la I+D se orientara, prioritariamente, a sectores más nuevos, como los de las comunicaciones, la inteligencia artificial, o la genómica,... Las gestiones fueron fructíferas y, finalmente, se creó el Ministerio de Ciencia y Tecnología, del que pasó a depender el INIA en su triple faceta de OPI (organismo público de investigación), coordinador de las políticas de investigación con las comunidades autónomas, y gestor de la I+D agroalimentaria en el nuevo ministerio.

IV. LA SITUACIÓN ACTUAL

Con la perspectiva de los casi tres años transcurridos desde la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, la gestión de la investigación y el desarrollo tecnológico en nuestro sector ha salido claramente beneficiada. El equipo directivo del INIA ha venido impulsando numerosas iniciativas, que han cumplido sobradamente las expectativas que el sector económico había puesto en él.

En estos años se ha desarrollado una activa política de coordinación con los departamentos competentes de las distintas comunidades autónomas, compartiendo con ellos las decisiones que se han ido adoptando y, entre ellos, la de incorporar nuevos investigadores, buscando un rejuvenecimiento de la plantilla o incorporando doctores de reconocido prestigio procedentes del exterior, medida similar a la que se adoptó en el relanzamiento del INIA en la década de los setenta.

Por otra parte, el INIA, como OPI, aborda por primer vez *la elaboración de un plan estratégico* de actuaciones para el trienio 2001-2003, que se constituye en el marco de refe-

rencia de todas las acciones que se desarrollen en los distintos departamentos de investigación que lo componen. Para la elaboración del plan estratégico se constituyeron diversos grupos de expertos en los que estuvieron representadas no sólo la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas, sino otros organismos de investigación, las asociaciones empresariales y las propias empresas.

El plan estratégico se ordenó por áreas temáticas concordantes con los departamentos del propio INIA, definiéndose así la forestal, la producción y sanidad ganadera, la producción y protección vegetal, la calidad y seguridad alimentaria, y la de medio ambiente.

Este sistema de elaboración ha permitido, por primera vez, que el INIA pueda reconsiderar la utilidad de algunas líneas de investigación que, tradicionalmente, se venían desarrollando, fruto de la «endogamia» a la que me he referido con anterioridad.

El Plan Estratégico 2001-2003 recoge 128 líneas prioritarias, expresadas en 425 temas de investigación. De éstos, tan sólo el 28 por 100 corresponden exactamente a actividades que el INIA ya venía desarrollando, un 40 por 100 a temas en los que ya se estaba trabajando, pero que han requerido una reorientación, y el 32 por 100 restante, son temas en los que el INIA no desarrollaba ningún tipo de investigación.

El Plan Estratégico, siempre que se mantenga puesto al día y sea éste el primero de otros venideros, puede suponer una eficaz manera de aplicar los recursos disponibles en permanente contacto con los sectores económicos, de forma que los resultados que se vayan obteniendo aporten soluciones efectivas a los problemas que se encuentran en la realidad.

Otra línea impulsada ha sido *la puesta en marcha de los centros de competencia* contenidos en el Plan Nacional de I+D 2000-2003.

La constitución del Centro de Competencia Científica en Productos Transformados de la Carne (CECOP-PTC) fue tratada, específicamente, en una reunión de coordinación con todas las comunidades autónomas y aprobada su puesta en marcha por unanimidad. Se abrió un proceso complejo de asimilación de esta nueva concepción por parte de la burocracia y de la estructura de la administración científica española. Es coherente que cuando se innova en un mecanismo administrativo para mejorar la investigación haya que abordar la innovación de la propia Administración tutelante.

Cumpliendo lo prescrito en el Plan Nacional, se procedió a designar al Instituto de Investigación y Desarrollo Agrario (IRTA), de la Generalidad de Cataluña, como entidad directora del Centro. Se procedió así a la firma de un acuerdo tripartito entre la presidencia del INIA, las consejerías de Ciencia y de Agricultura del gobierno catalán y la Secretaría General de la FIAB para proceder a la puesta en marcha del mismo; acuerdo que se publicó, por resolución del Ministerio de Ciencia y Tecnología, en el *Boletín Oficial del Estado* del 8 de marzo de 2002.

La Comisión de Seguimiento se encuentra en estos momentos diseñando la estructura del Centro: La Agencia Nacional de Evaluación de Proyectos (ANEP) deberá encargarse de seleccionar los grupos de excelencia que formen parte de la red. Una vez constituida, los grupos integrantes diseñarán proyectos de investigación, de acuerdo con las prioridades sectoriales, que ya no se someterán al filtro previo de la ANEP, pasando, por tanto, directamente a los grupos de expertos que concretan la financiación de los proyectos. Está previsto también que puedan determinar las necesidades de equipamiento de los grupos integrados, así como la utilización conjunta de las grandes infraestructuras.

En enero de este 2003 se inauguró formalmente la andadura de este centro cooperativo de excelencia científica en red, en un acto presidido por el propio Ministerio de Ciencia y Tecnología, en el que se formó un nuevo convenio económico para reforzar las instalaciones del IRTA con una inversión próxima a los seis millones de euros.

Al proceso de selección se han presentado 14 grupos de investigación, de los que tres pertenecen a empresas privadas, lo que, sin duda, supone otra novedad en la gestión de los recursos públicos destinados a la I+D.

Conocemos ya otras iniciativas para ir constituyendo en los años próximos otros centros de competencia en otros sectores productivos, como los derivados de la pesca o la industria láctea.

También se ha iniciado la puesta en marcha del Centro de Competencia en Red de Bioseguridad Alimentaria (CECOBA). En este caso, el centro director sería el propio INIA, y tendría como estructura subgrupos temáticos, según la naturaleza de las sustancias contaminantes de posible presencia en alimentos (microorganismos, micotoxinas, contaminantes químicos,...). La constitución del CECOBA está muy condicionada por la iniciativa legal, aprobada en el 2001, de crear la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AESA) que también tiene entre sus objetivos la evaluación científica de los riesgos; evaluación científica que era el objetivo fundamental de creación del CECOBA. La lógica, infrecuente en política, llevaría a articular el CECOBA como órgano independiente evaluador de los riesgos en conexión con

la AESA, concebida, fundamentalmente, como unidad de gestión.

En un nuevo intento de aproximar los resultados de la investigación a los sectores productivos, la FIAB y el INIA están preparando un acuerdo marco de colaboración para constituir en la OTRI-FIAB un *banco de datos*, conteniendo *los resultados de la totalidad de los proyectos de investigación que se van acabando, con financiación pública, en el ámbito agroalimentario*. Es cierto que es difícil que el sector privado conozca los resultados de las investigaciones públicas, pero es mucho más difícil cuando estos resultados ni siquiera se conocen. Porque la verdad es exactamente la indicada. En ningún sitio existe ese banco de datos. Ha sido tradicional que cuando el proyecto de investigación se acaba, se publiquen, normalmente en revistas extranjeras, sus resultados científicos, no produciéndose ningún contacto con el sector privado para explotar el posible éxito de investigación. La existencia de ese banco de datos, con un acceso fácil a las empresas, a las entidades de financiación de capital-riesgo, etcétera,... permitirá que pueda haber un mayor contacto entre los investigadores y el tejido productivo, facilitando el desarrollo de tecnologías precompetitivas.

V. LOS CENTROS TECNOLÓGICOS SECTORIALES

Ya indicamos que en el Primer Plan Nacional de Investigación y Desarrollo 1988-1991, se contempló la creación de centros tecnológicos sectoriales con una filosofía muy particular. Se trataba de poder impulsar en España actividades de investigación y desarrollo, de forma cooperativa, entre las PYME que componían la mayor parte del sector. Con el ya citado Dr. Tortosa, en ese momento gestor del Programa de Tecnología de los Alimentos, en la CICYT, emprendimos un estudio de las iniciativas tomadas al respecto en otros países desarrollados. En Francia, y por una Ley de finales de los años cincuenta, se podían crear tasas obligatorias sobre la producción de un sector, cuya recaudación se realizaba por el propio Ministerio de Finanzas, y que se asignaban a la creación de centros tecnológicos para el sector contribuyente. La idea no pudo ser extrapolada a España, pues en 1985 nos encontrábamos haciendo la reforma del sistema impositivo indirecto para introducir el IVA, reforma que conllevaba la desaparición de numerosas tasas y, por tanto, imposibilitaba la creación de una nueva.

Hubo que diseñar un sistema que pudiera llevar a tener centros técnicos sectoriales de ámbito nacional, y que fueran propiedad de las organizaciones empresariales sectoriales impulsoras, para repetir el éxito que, precisamente, la propiedad privada de esos centros, había desencadenado en el país vecino.

Se publicó así, el 1 de marzo de 1989, una resolución de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT) permitiendo la creación de este tipo de centros, que, fundamentalmente, descansaban en los siguientes principios:

— Requerirían la cooperación entre todas las administraciones públicas. Se pedía la participación del ayuntamiento donde el centro se instalaba, proporcionando el suelo para su construcción. La comunidad autónoma debía hacer frente a la construcción física del centro, procediendo la Administración General del Estado a su equipamiento e instrumentación. Si la financiación pública no llegaba a la totalidad, se requería el esfuerzo complementario del sector privado.

— El sector privado debería estar representado por una organización (acogida a la Ley de Asociaciones o a la Ley de Libertad Sindical) formada por PYME de un sector determinado, que debía comprometerse a financiar los gastos de funcionamiento del centro.

— El centro debería ser utilizado exclusivamente en actividades de apoyo tecnológico, laboratorio analítico para control de materias primas y productos acabados, investigación aplicada y desarrollo tecnológico.

— El centro estaría regido por un consejo rector, formado al menos por 10 personas, de las que, preceptivamente, la mayoría (al menos seis) deberían ser representantes de las empresas de la organización gestora y los demás representantes de la Administración General del Estado y de las comunidades concernidas.

— La propiedad del centro sería de la organización empresarial gestora al décimo año de funcionamiento del centro.

Podría pensarse que, de forma inmediata, hubiera habido muchas solicitudes para la constitución de estos centros, pero nada más lejos de la realidad. Se hicieron múltiples reuniones sectoriales sin éxito.

Fundamentalmente, eran tres las causas de esa nula aceptación:

— La escasa percepción, por parte de las empresas, de la importancia de la I+D para su supervivencia futura. La única necesidad que se detectaba era analítica.

— El que las organizaciones empresariales no contemplaban entre sus prioridades actividades de fomento de la I+D.

— Las comunidades autónomas facilitaban la realización de los análisis en sus laboratorios a precios muy asequibles. En algunos casos,

se abortaron posibles iniciativas al crearse centros sectoriales públicos.

En 1991 se constituye el primero: *El Centro Técnico Nacional de Conservas Vegetales (CTNCV)*, situado en San Adrián (Navarra). Pertenece a la asociación de investigación homónima, formada por un centenar de empresas del sector, mayoritariamente PYME (www.ctncv.es).

Diez años después, el CTNCV, tras una primera ampliación realizada en 1996, se encuentra realizando los trabajos de movimiento de suelo para la construcción de un edificio nuevo, dada la insuficiencia de las instalaciones actuales para prestar los servicios de forma adecuada, a pesar de que en 1996 se abordó una ampliación.

El Centro Nacional de Conservación de Productos de la Pesca (CECOPESCA) inició sus trámites burocráticos también en 1991, pero no fue hasta finales de 1994 cuando se inauguró el edificio ubicado en el campus universitario de Vigo (www.anfaco.es). Es un modelo de colaboración entre las administraciones públicas, pues el terreno fue aportado por el Ayuntamiento de Vigo, el edificio construido con el apoyo de Xunta de Galicia y su instrumentación con el aporte del Ministerio de Ciencia y fondos comunitarios. La inversión inicial en este centro fue mayor que en el anterior, lo que permitió consolidar antes un gran centro de referencia no sólo en el ámbito español, sino en el europeo y, en algunas materias, en el ámbito mundial. En la actualidad, tiene cerca de 50 personas trabajando en él, entre personal fijo y becarios.

Como el anterior, este centro agrupa a la totalidad de empresas del sector transformador de productos de la pesca existentes en España, contando con empresas asociadas del Reino Unido, Portugal y Francia.

Por la especial relevancia para el sector agroalimentario recogemos en anexo información respecto a *su estructura* de funcionamiento.

Después de más de diez años de funcionamiento, pueden evaluarse muy positivamente los beneficios causados por estos centros tecnológicos a las empresas a las que sirven. Precisamente, las actividades de investigación cooperativa es una de las líneas más incentivadas por la Comisión Europea para apoyo de la pequeña y mediana empresa. Hoy día no puede pensarse que una pequeña empresa alimentaria puede sobrevivir a los constantes y crecientes requerimientos tecnológicos que les impone o demanda la sociedad: aseguramiento estricto de las condiciones sanitarias y cualitativas, exigencias nutricionales, condicionantes medioambientales,... El responder a todos estos frentes es la misión de los centros técnicos nacionales.

El «modelo español» ha merecido ya la atención del Departamento de Ciencias Agrarias del Imperial College de la Universidad de Londres (García y Burns, 1999).

En estos momentos, el INIA, la Junta de Castilla y León, el Ayuntamiento de Soria y la Organización Interprofesional del Huevo (INPROVO) se encuentran gestionando la construcción de un nuevo centro tecnológico para el sector avícola de puesta (Centro de Innovación y Tecnología Avícola de Soria-CITAS). Lástima que la pesada burocracia administrativa (se llevan dos años de trámites) y los recelos por excesivo celo funcionarial, estén desanimando al sector y poniendo en peligro la viabilidad de la iniciativa.

VI. CONCLUSIONES

El análisis temporal permite detectar los errores y los aciertos cometidos al pasar la I+D agroalimentaria por varios períodos definidos. La idoneidad de los períodos elegidos parece confirmarse en el artículo publicado por los doctores Herruzo y Rivas (2000). En un cuadro recogen la evolución del número de solicitudes de innovaciones agrarias españolas en el que se observa un claro crecimiento a partir de 1977, con un máximo en 1985 y, a partir de ese año, un lento, pero continuo, declinar, y eso que en 1990 entró en vigor el Tratado de Cooperación en Materia de Patentes que estimuló las solicitudes al representar un marco protector más eficaz de los derechos de los inventores.

Los obstáculos que dificultan el despegue de la I+D agraria y alimentaria son claros, y se han ido recogiendo a lo largo de este artículo. Es necesario incrementar, y mucho, la financiación pública de la I+D, pero nada se conseguirá si no se hacen más permeables a la innovación las empresas del sector.

La potenciación de los centros privados, el impulso a la constitución de círculos sectoriales para la innovación, la coordinación de los investigadores a través de los centros de competencia en red y la incorporación de becarios tecnológicos en las organizaciones (propuesta hace dos años sin haber encontrado el apoyo de las altas instancias del Ministerio de Ciencia y Tecnología) son medidas necesarias para movilizar al sector económico, destinatario útil del conocimiento.

Los problemas de la excesiva burocratización de las administraciones públicas no son exclusivos de este campo. La aceleración de la sociedad por aplicación de los medios telemáticos a la gestión de la información casa mal con los procedimientos administrativos creados hace cincuenta años. Tal vez en el área de la I+D se agudizan las consecuencias, pues es el conocimiento lo que va más deprisa. Todos esperábamos más

de la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Aunque he mostrado nuestra satisfacción por su funcionamiento, el INIA no se ha convertido en la unidad de gestión para todos los programas agroalimentarios. Las acciones del Programa de Recursos y Tecnologías Agroalimentarias se gestionan en otra Dirección General y están sometidas a los retrasos ya resaltados que desaniman al mundo investigador.

Pero hay un nuevo motivo de esperanza. Sorprendentemente, las palabras «investigación agraria» y «formación profesional» han vuelto a aparecer en el lenguaje de los políticos: La reciente Ley de Orientación Agraria de la Generalidad de Cataluña se refiere a ellas en un capítulo específico, y en la presentación del *Libro Blanco* sobre la agricultura y el desarrollo rural, el propio ministro se refirió también a ellas.

Aprovechemos. La investigación agroalimentaria va a ser, de nuevo, políticamente correcta.

NOTAS

(1) «OECD in Figures, Statistics on the Member Countries», *OECD Observer*, Supl. 1/2002.

(2) *Cuaderno europeo de indicadores de innovación*, Comisión de las Comunidades Europeas, 2000.

(3) «European innovation - Scoreboard 2001», *Cordis focus supplement*, septiembre 2001.

(4) Elaborado por COTEC sobre datos de la OCDE, *Main S&T Indicators*; véase COTEC (2002).

(5) Instituto Nacional de Estadística, *Estadística de investigación y desarrollo tecnológico de 2001*, Madrid, diciembre 2002.

(6) El Centro de Edafología y Biología Aplicada del Segura (CEBAS), el Instituto de Agroquímica y Tecnología de los Alimentos (IATA) en Valencia, el Instituto de Fermentaciones Industriales (IFI) en Madrid, el Instituto de Investigaciones Marinas (IIM) de Vigo, el Instituto de la Grasa (Sevilla), el Instituto de Nutrición y Bromatología (Madrid), el Instituto del Frío (Madrid) y el Instituto de Productos Lácteos (Villaviciosa). Algunos de reconocido prestigio internacional, y todos con grupos de investigación sobresalientes en determinadas áreas.

Este conglomerado se completaba con otras instalaciones que también incidían en el área agroalimentaria como los institutos de Productos Naturales y Agrobiología de la Laguna, Salamanca y Sevilla, el Instituto de Investigaciones Agrobiológicas de Galicia, el Instituto de Agrobiotecnología y Recursos Naturales de Navarra, el de Agricultura Sostenible de Córdoba, las Estaciones Experimentales, de Málaga, Granada, Zaragoza y León y la Misión Biológica de Galicia.

(7) Como siempre, el generalizar es un reduccionismo que introduce errores en el análisis. Echo en falta que los especialistas analicen todos y cada uno de los modelos que han venido desarrollándose en cada comunidad autónoma, pues prácticamente no hay dos iguales. Tal vez el más valorado desde el sector privado sea el diseñado por Josep Tarragó en el IRTA, en el que se ha conseguido una gran colaboración con el sector económico, pero también hay ejemplos en los que se mantienen los errores básicos de endogamia y de desarrollo de objetivos, fundamentalmente, de interés político.

(8) Co-dirigido con el autor por la profesora Manuela Juárez.

(9) «Plan Nacional de I+D+I (2000-2003), volumen II: 193.

BIBLIOGRAFÍA

ANFACO-CECOPESCA (2000), *Estudio de la demanda tecnológica y de investigación en la industria de transformación de productos del mar.*

ACES, CERTIMAB, y FIAB (2001), *La capacidad de innovación y desarrollo tecnológico de las empresas españolas de la industria de alimentación y bebidas*, Proyecto PROFIT, Ministerio de Ciencia y Tecnología, marzo (no publicado).

CÍRCULO DE EMPRESARIOS (1995), *Actitud y comportamiento de las grandes empresas españolas ante la innovación*, Madrid.

COTEC (2002), *Informe sobre tecnología e innovación en España*, Madrid.

FERNÁNDEZ DE LUCIO, I. et al. (1996), *Estructura de Interfaz del Sistema Español de Innovación. Su papel en la difusión de tecnología*, Centro de Transferencia de Tecnología, UPV, Valencia.

GARCÍA FERRANDO, M., y GONZÁLEZ BLASCO, P. (1981), *Investigación agraria y organización social*, Serie Estudios, MAPA, Madrid.

GARCÍA MARTÍNEZ, M. (1998), «Study on innovation activities in the Spanish food and drink industry», tesis doctoral no publicada, Department of Agricultural and Food Economics, The University of Reading.

GARCÍA, M., y BURNS, J. (1999), *Actividades conjuntas de I+D en la industria agroalimentaria española: Revisión teórica y evidencias empíricas*, Londres.

HERNANDO VARELA, J. (2001), «El proyecto de investigación agrícola del Banco Mundial. La modernización de la industria agraria en España en la década de los 70», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n.º 190.

HERRUZO, A.C., y RIVAS, R. (2000), «La innovación tecnológica en el sector agrario español en el período 1965-1997: Un análisis basado en las estadísticas de patentes», *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n.º 187.

JUÁREZ, M. (1991), «Programa Nacional para la Tecnología de Alimentos», *Revista de Política Científica*, n.º 30, Madrid, diciembre.

MANCHA, M. (2002), «Informe de valoración sobre el Proyecto Estratégico Movilizador sobre el Aceite de Oliva», CICYT, octubre.

MARINÉ, A., y JUÁREZ, M. (1996), «El Programa Nacional de Tecnología de Alimentos», *Alimentación, Equipos y Tecnología*, julio/agosto.

MOLERO, J.; BUESA, M.; FERNÁNDEZ, C.M., y JIMÉNEZ, J.L. (1995), «Política tecnológica e innovación en la empresa española. Una evaluación de la actuación del CDTI (1984-1994)». Informe final del proyecto de investigación: *Análisis y evaluación del CDTI*, Instituto de Análisis Industrial y Financiero, Universidad Complutense, Madrid.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 81 (1999), centrado en el cambio técnico. Todo el número es de gran interés, aunque aconsejamos los artículos de A. DE LA FUENTE; GARCÍA OLAUVERRI y HUERTA ARRIBAS; GONZÁLEZ CERDEIRA y RODRÍGUEZ ROMERO; GONZÁLEZ, JAUMANDREU y PAZÓ, RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, y de la coordinadora de la publicación Carmela MARTÍN.

PAPELES DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS (2001), Monografía sobre Innovación y Desarrollo Tecnológico. De lectura recomendada todo el número, que está presentado por el profesor FUENTES QUINTANA.

TSIPOURI, L.; FONTES, M., y GARCÍA BLANCH, F. (1994), *Case Study on the Food Industries Sector in Less Favoured Regions of the European Community, Research and Technology Management in Enterprises*, SAST Project n.º 8, Bruselas Ec, 51.

ANEXO

Centros técnicos de nacionalidades sectoriales: Estructura

• *El Centro Técnico Nacional de Conservas Vegetales (C.T.N.C.V.)* está estructurado en un consejo rector, con representación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y de los gobiernos de Navarra, Aragón y La Rioja, un director general y un director técnico, de los que dependen los ocho departamentos en los que trabajan, entre el personal científico y los becarios en formación, más de 40 personas. Los departamentos son los siguientes:

— *Departamento de Asistencia Técnica*. Con el objetivo de optimizar los procesos de transformación y aseguramiento de la calidad, realizando auditorías de calidad de procesos, control de esterilización (curvas de penetración y estudios de distribución del calor), asesoría técnica en instalaciones y procesos, implantación de sistemas ARCPC, desarrollo de nuevos productos, servicio de vigilancia tecnológica, y formación de personal en prácticas y de técnicos de las empresas.

— *Departamento de I+D*. Con el objetivo de desarrollar nuevas tecnologías, productos y conocimientos, tiene a su cargo el desarrollo de proyectos de I+D, tanto de interés general para el sector como proyectos concertados con empresas. De este departamento depende la oficina de transferencia de resultados de investigación (OTRI).

— *Unidad de Garantía de Calidad*. Tiene el objetivo de asegurar los resultados analíticos. Es la unidad encargada del sistema de calidad, según la ISO 45001. Realiza también auditorias internas, participa en programas de intercomparación y realiza las calibraciones de todo el instrumental.

— *Departamento de Microbiología*. Tiene como objetivo garantizar la estabilidad microbiológica de los productos elaborados, realizando microbiología de puntos críticos.

— *La Unidad de Envases y Medio Ambiente*. Tiene como función verificar la calidad y adecuación de los envases, así como la de controlar la producción de residuos industriales. Analiza barnices, hojalata, puntos de corrosión, cierres, migraciones, medidas de implosión y de carga axial. Realiza los estudios de caracterización de las aguas residuales.

— *Departamento de Control de Calidad*. Tiene como objetivo garantizar que el producto envasado cumple la normativa vigente, realizando actividades de análisis de calidad, controles, revisión de la información al consumidor, estudio de las variedades vegetales según su actividad industrial, análisis sensoriales, químicos, seguimiento de lábeles de calidad y denominaciones específicas.

— *Departamento de Análisis Instrumentales*. Aplica las técnicas de este análisis a los alimentos para determinar aditivos, ingredientes, metales, composición nutricional, vitaminas, residuos de plaguicidas y contaminantes.

— *Departamento de Biotecnología*. Aplica técnicas de biología molecular a la producción agroalimentaria, mediante análisis cualitativos y cuantitativos de presencia de organismos genéticamente modificados en alimentos, detección de secuencias de transgénicos, identificación genética de microorganismos toxigénicos, y análisis de pureza varietal y autenticidad genética.

• *El Centro Técnico Nacional de Conservación de Productos de la Pesca (CECOPESCA)*. Está gestionado por un consejo rector, en el que están representados el Ministerio de Ciencia y Tecnología, la Secretaría General de Pesca del MAPA y la Consejería de Pesca de la Xunta de Galicia, y un director general del que dependen diversos departamentos especializados, que son los siguientes:

— *Departamento de Investigación*. Se dedica a la investigación aplicada, para el sector transformador de productos de la pesca, con un Plan de Objetivos a corto y medio plazo. De él depende la Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación. Fundamentalmente, sus actividades de investigación se centran en las biotoxinas marinas, de las que ya ha patentado siete procesos para detección rápida de las mismas en moluscos bivalvos. Realiza también investigaciones aplicadas a los procesos de la industria de transformación y a la acuicultura; investigación en calidad; investigación de nuevos métodos analíticos más rápidos, y organiza congresos y seminarios científicos, normalmente de ámbito mundial, para algunas especies animales.

— *Departamento de Formación, Información y Comunicación*. Realiza la programación de los planes de formación continua, formación ocupacional, formación de post-grado y formación técnica para personal de las empresas, y realiza todos los boletines informativos.

— *Departamento de Ciencia y Calidad*. Su objetivo es potenciar la mejora de calidad mediante el control de las materias primas, procesos de transformación y productos finales. Realiza todos los análisis, incluyendo metales, aminas biogénicas, composición nutricional, aditivos y coadyuvantes tecnológicos, análisis fisico-químicos de las aguas potables y análisis sensorial. Asesoran en sistemas de ARCPC e ISO. Gestiona además el propio sistema de calidad del centro, según la ISO 45000.

— *Laboratorio de Análisis Especiales*. Desarrolla el control de determinados contaminantes marinos como los PCB, dioxinas, furanos, así como de los procedentes del material de envase como los bfdge, noge y badge.

— *Departamento de Biología, Microbiología y Toxinas*. Realiza el control microbiológico y toxicológico de los productos de la pesca, sí como la investigación y desarrollo en técnicas de biología molecular. Es el laboratorio que realiza los análisis de biotoxinas marinas, los análisis microbiológicos de todo tipo, el control de potabilidad de las aguas y la investigación aplicada en productos transgénicos, e identifica las especies mediante análisis de ADN.

— *Centro de Experimentación y Valorización de Productos del Mar*. Con el objetivo de estudiar la introducción y la aplicación de nuevas tecnologías, para lo que analiza los procesos de fabricación, su optimización, desarrollo de nuevos productos, aplicación de nuevas tecnologías, colabora con los suministradores de maquinaria para desarrollo y mejora de las mismas y diseña plantas productivas asis-

tido por ordenador. Cuenta con una planta piloto.

— *Laboratorio de Análisis Sensorial*. Realiza análisis sensoriales sobre materias primas y productos finales, y sobre la influencia de nuevas formulaciones en la calidad sensorial final, y realiza el análisis de correlación entre las caracterización sensorial y las medidas físico-químicas de calidad.

— *Departamento de Ingeniería, Innovación y Desarrollo Tecnología*. Promueve el desarrollo tecnológico, optimizando los procesos industriales, fomentando la modernización de las instalaciones y el diseño de nuevas líneas productivas.

— *Laboratorio de Envases y Embalajes*. Para verificar y controlar la fiabilidad de los envases y embalajes empleados en la industria, para lo que controla cierres, espesores, corrosión, adherencia y porosidad de barnices, conductividad,...

— *Ingeniería de Sistemas Expertos*. Trabaja en la aplicación de sistemas expertos e inteligencia artificial en los procesos, mediante la aplicación de la visión artificial en las líneas de producción, la robotización y automatización de éstas y la organización de la producción.

— *Asistencia Técnica en Plantas Industriales*. Presta servicios a las empresas asociadas, realizando auditorías tecnológicas sobre control de esterilización, curvas de calor, adecuación al cumplimiento de las normas legales, idoneidad de la tecnología aplicada, calibración de las cámaras frigoríficas o implantación de sistemas de autocontrol (ARCPC o ISO).

— *Medio Ambiente*. Presta servicios de asesoramiento en todos los temas medioambientales, especialmente, en caracterización de efluentes, su tratamiento, lodos de depuración, residuos sólidos, etcétera.

LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA Y EL DESARROLLO RURAL

Benjamín GARCÍA SANZ

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

Este trabajo plantea la importancia de la industria agroalimentaria para el desarrollo rural. La agricultura y la sociedad rural son dos realidades duramente castigadas por una profunda crisis demográfica que tuvo su punto de partida en la desaparición de muchos empleos. Los procesos de racionalización de la actividad agraria son irreversibles, pero no por ello tiene que verse afectada directamente la población rural. El desarrollo de la industria agroalimentaria rural tiene la virtualidad de apostar por un desarrollo de carácter endógeno, constituye una salida bastante adecuada para la crisis de empleos de la agricultura y es un incentivo para revalorizar las materias primas agrarias. Además, es una buena oportunidad para recuperar una parte del artesanado tradicional y apostar por unas producciones de calidad. Si bien hay una relación directa entre materias primas y desarrollo agroindustrial, esta lógica no siempre ha funcionado, y hay comunidades que han destacado por su espíritu innovador y otras por su carácter conservador. El resultado ha sido que unas comunidades han podido hacer frente en mejores condiciones a la despoblación rural, otras se han tenido que amparar en la protección del estado, y otras no terminan de salir de la crisis.

Palabras clave: sociedad rural, industria agroalimentaria, desarrollo agroindustrial.

Abstract

This article raises the importance of the agrofood industry for rural development. Agriculture and rural society are two realities severely hit by a profound demographic crisis, which started off with the destruction of many jobs. The farming activity rationalisation processes are irreversible, but this is not the reason why the rural population is affected directly. The development of the rural agrofood industry has the virtuality of pinning its faith in a development of an endogenous nature, it represents quite a reasonable solution to the job crisis in farming, and it is an incentive for revaluing agricultural raw materials. Further, it is a good opportunity for recovering a part of the traditional craftsmanship and opting for quality crops. Although there is a direct relationship between raw materials and agroindustrial development, this logic has not worked and there are communities that have stood out for their innovative spirit and others for their conservative nature. The result has been that some communities have been able to face up to rural depopulation in the best conditions, others have had to seek the shelter of the state, and others have not finally emerged from the crisis.

Key words: rural society, agrofood industry, agroindustrial development.

JEL classification: L66, Q10.

I. INTRODUCCIÓN

HAY, al menos, *cuatro razones* que permiten fijarse en el sector agroalimentario como un elemento básico para el desarrollo rural. La *primera* es la gran importancia cuantitativa que tiene este sector, tanto en empresas como en empleos. La *segunda* alude a la desproporción existente entre el valor de las materias primas del sector agrario y pesquero y los productos puestos en el mercado. Nuestros agricultores podrían incrementar de una forma extraordinaria sus rentas si por fin se deciden a transformar algunos de los productos agrarios que no requieren procesos muy complejos, o no precisan de sumas importantes de capital. La *tercera* razón es la apuesta por unas producciones de calidad, que cada día reclaman más los consumidores. Dichas producciones están muy relacionadas con la pequeña industria rural, que tradicionalmente ha tenido un cierto carácter artesanal. Éste es un reto, la apuesta por la calidad, que con derecho propio pueden reclamar para sí las industrias agroalimentarias rurales. Este tipo de industrias han estado asentadas mayoritariamente en pueblos rurales medianos y pequeños, y es bueno que no se pierda esta tradición. Hay una *cuarta razón,* más de carácter social que económico, pero no por ello menos importante; se trata de la repercusión que este tipo de industrias puede tener para el mantenimiento y para la recuperación del mundo rural. Hay el temor de que el día que se reduzcan o desaparezcan las subvenciones va a resultar muy difícil la supervivencia de las explotaciones agrarias de reducida dimensión. La apuesta por una salida hacia la producción de calidad, y hacia la industria alimenticia, podría mirarse como una solución a corto y a medio plazo para este tipo de agriculturas.

Mi propósito, en este artículo, es desarrollar estos puntos:

a) Conocer la importancia cuantitativa de la industria agroalimentaria rural, centrándome en dos aspectos: el entronque rural de los diferentes subsectores y su distribución por comunidades autónomas.

b) Averiguar el número de personas que trabajan en este sector y algunas características del empleo.

c) Evaluar la importancia estratégica de este sector para el desarrollo rural.

Se trata, en definitiva, de aspectos novedosos que no han recibido un tratamiento específico en los trabajos sobre este sector. Los estudios han sido más bien generales, sin interés para trabajos de carácter horizontal.

II. LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA RURAL

Que la agroindustria es un sector muy importante viene avalado por los datos. En el año 1970 se contabilizaban más de 50.000 locales dedicados a esta actividad, lo que venía a representar casi un 17 por 100 del total de los locales industriales (1). El porcentaje ha tendido a disminuir debido, probablemente, al proceso de racionalización y de reconversión que sufren muchas pequeñas in-

CUADRO N.º 1

EVOLUCIÓN DE LOS LOCALES DE LA INDUSTRIA Y DE LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA

	A		*B*		
	INDUSTRIA		*INDUSTRIA AGROALIMENTARIA*		*B / A*
	Números absolutos	*Porcentaje*	*Números absolutos*	*Porcentaje*	
1970	304.902	100	50.689	100	16,6
1980	265.681	87	48.907	96	18,4
1990	242.550	80	38.223	75	15,8
1998	261.288	86	39.801	79	15,2
2001	264.631	87	36.783	73	13,9

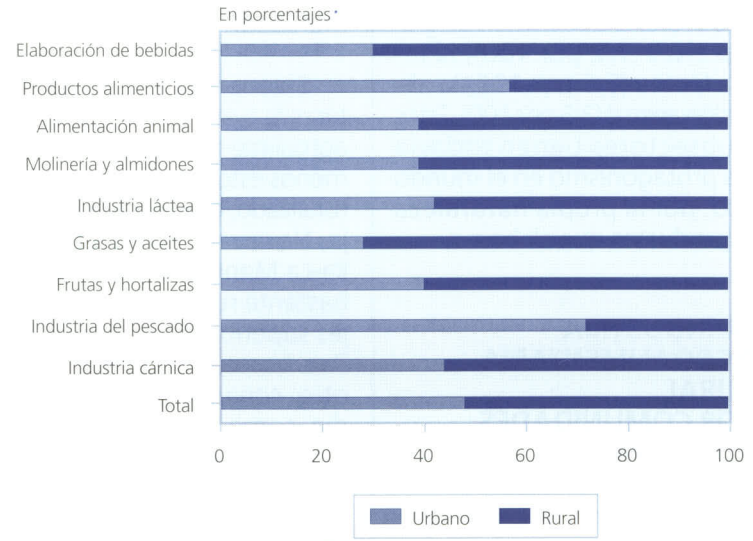
Fuente: Censo de locales, años 1970, 1980, y 1990, y DIRCE, 1998 y 2001.

dustrias rurales, y a la desaparición de otras, que se han visto obligadas a cerrar por falta de actividad. Tal es el caso de los molinos, que en los años setenta eran una pieza básica de la industria rural, y que han ido desapareciendo, dando paso a otro tipo de establecimientos mucho más mecanizados. O el de las panaderías, que era un servicio fundamental en todos los pueblos y que actualmente se han reducido a la mitad. Muchos pueblos que tenían dos o tres panaderías se han quedado con una sola, o con ninguna, siendo abastecidos por panaderos ambulantes que recorren cada día varios pueblos rurales.

Si el conjunto de la industria ha descendido en los treinta últimos años en torno al 13 por 100, la industria agroalimentaria lo ha hecho con más fuerza, un 27 por 100. Si en los años setenta, por cada 100 industrias 17 eran del ramo de la agroindustria, en la actualidad la relación ha descendido hasta 14 (cuadro n.º 1).

Ahora bien, la crisis industrial tiene sus variantes si se introduce la variable rural. Si la actividad industrial es eminentemente urbana, no lo es la industria agroalimentaria, que tiene un componente rural muy importante. Según datos del DIRCE (Directorio Central de Empresas del INE) relativos al año 2001, había en España 36.783 establecimientos dedicados a la transformación de productos agrarios, de los que nada menos que el 52 por 100 (19.306 locales), estaba ubicado en municipios con menos de 10.000 habitantes, y un 37 por 100, en municipios con menos de 5.000 habitantes.

GRÁFICO 1
INDUSTRIA AGROALIMENTARIA POR SUBSECTORES



Fuente: EIE, 2001.

El carácter rural de la industria agroalimentaria afecta a todos los subsectores, con la excepción de la industria del pescado. Este subsector apenas cuenta con establecimientos rurales (28 por 100), siendo las panaderías el subsector que sigue en menor importancia (43 por 100). En todos los demás subsectores, el porcentaje de locales rurales supera siempre el 50 por 100, alcanzando el 72 por 100 en la industria láctea; el 70 por 100, en la elaboración de bebidas; el 61 por 100, en la alimentación animal y la molinería y almidones, y el 53 por 100, en todos los demás (gráfico 1).

Mirada la industria agroalimentaria desde la perspectiva global, predomina la elaboración de productos alimenticios (pan, bollería, azúcar,

chocolate-cacao y otros) con un 50 por 100, a la que siguen en importancia otros dos subsectores, la elaboración de bebidas, 16 por 100, y la industria cárnica, 14 por 100. Estos tres subsectores son los más importantes, y suman nada menos que el 80 por 100 del total de los establecimientos de la industria agroalimentaria del país. En el mundo rural también estos tres subsectores capitalizan la mayor parte de la industria agroalimentaria: 42 por 100, para los productos alimenticios; 21 por 100 para la elaboración de bebidas, y 15 por 100 para la industria cárnica; en total, el 78 por 100, dos puntos menos que la media nacional. No hay que olvidar que son también subsectores importantes en el mundo rural la elaboración de grasas y aceites (7,2 por 100), la industria láctea (5,5 por 100) la alimentación animal (3,5 por 100). Estos tres subsectores tienen todavía menos protagonismo en el mundo urbano, por la propia naturaleza de los productos que elaboran.

III. LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA RURAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El carácter rural de la industria agroalimentaria es un hecho general, si bien con matices en las diferentes comunidades autónomas. Hay diferencias que vienen marcadas por los recursos existentes en cada lugar, pero también por otras circunstancias, como las estrategias empresariales o el espíritu innovador o tradicional de la zona. Lógicamente, las industrias del vino o del aceite deberían estar asentadas en la mitad Sur, así como las de las industrias cárnicas en la mitad Norte. Pero no siempre es así. Para analizar en toda su complejidad la importancia rural de estas industrias, adoptamos tres perspectivas: la primera compara el carácter rural o urbano de cada subsector de actividad; la segunda analiza la ubicación de estas industrias a lo largo y ancho del espacio rural, y la tercera recompone la estructura interna de la industria agroalimentaria rural por subsectores y se fija en la especialización que ha alcanzado cada una de ellas en cada comunidad. Son tres perspectivas complementarias que permiten conjugar una visión general con otra más microscópica. Mientras el primer punto aclara el carácter rural o urbano de la actividad agroindustrial, el segundo determina la especialización de cada subsector en el conjunto del territorio rural, aportando el tercero el tipo de agroindustria que predomina en el mundo rural de cada comunidad.

Si tenemos en cuenta el carácter más o menos rural de la industria agroalimentaria se pueden trazar al menos estos tres modelos: uno muy ruralizado, que corresponde a La Rioja, Navarra, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura; otro bastante ruralizado, con porcentajes superiores a la media: Aragón, País. Vasco, Cantabria y Cataluña, y otro, con un peso inferior a la media, como sería el caso de Galicia, Andalucía, Asturias, Comunidad Valenciana, Canarias, Baleares, Madrid y Murcia.

La perspectiva global de la industria agroalimentaria rural está fuertemente influida por la población de cada zona, pero con incidencia de otros factores. Andalucía es la comunidad con el mayor número de establecimientos de esta naturaleza, seguida de Castilla y León, Cataluña, Castilla-La Mancha, Galicia, País Vasco y la Comunidad Valenciana. En estas siete comunidades se ubica nada menos que el 74 por 100 de la industria agroalimentaria rural. El porcentaje ascendería al 83 por 100 si se incluyesen también Aragón y La Rioja (gráfico 2).

1. Carácter rural o urbano de los subsectores de la industria agroalimentaria

Las industrias cárnicas, como es el caso de los mataderos, tienden a asentarse mayoritariamente en el mundo rural (56 por 100). Pero tienen un asentamiento rural aún más importante en Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Castilla-La Mancha, Navarra, Aragón, e incluso en Andalucía. Por el contrario, su ubicación es más urbana en Asturias, País Vasco, Galicia, Comunidad Valenciana, Baleares, Madrid, Murcia, y Canarias.

Ya hemos comentado que apenas hay industrias del pescado en el mundo rural, pero en algunas zonas como La Rioja, Castilla-La Mancha, Navarra, y Castilla y León, las pocas que hay son rurales.

Las industrias para la conservación de frutas y hortalizas tienen una implantación más rural que urbana, y a ello contribuye la presencia de estos establecimientos en los pueblos de Navarra, Aragón, La Rioja, el País Vasco, Extremadura o Castilla-La Mancha. Estas industrias tendrían un cierto carácter urbano en Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia.

Las industrias de transformación de grasas y aceites son también predominantemente rurales, destacando por su importancia Castilla-La Mancha, la Comunidad Valenciana, Aragón, Extremadura y Cataluña.

Las industrias lácteas tienen un reparto algo más equilibrado, 58 por 100 están ubicadas en el mundo rural y 42 por 100 en el urbano. En las zonas de mayor implantación, como Andalucía, Cataluña, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Asturias y Galicia, hay un predominio de las rurales, con la única excepción de Andalucía.

GRÁFICO 2
PORCENTAJE DE LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA RURAL SOBRE EL TOTAL



Fuente: EIE, 2001.

La industria de la molinería y de los almidones es también básicamente rural, con un 61 por 100 de los establecimientos en municipios rurales. De esta tendencia sólo se exceptúan las islas, la Comunidad Valenciana, Murcia y Madrid.

Otro tanto sucede con la elaboración de piensos, que es mayoritariamente rural con la excepción de las islas, Murcia, Andalucía, Asturias, Galicia y Madrid.

La elaboración de productos alimenticios es más rural que urbana, como corresponde a la población consumidora. Ahora bien, el peso de la mayor población urbana se contrarresta con la gran dispersión de la población rural, razón que explica la tendencia al equilibrio (43 por 100 son establecimientos rurales y 57 por 100 urbanos). Por este motivo, en las dos Castilla, Extremadura, Navarra, La Rioja y Aragón la mayor parte de las industrias de este ramo se concentran en los pueblos rurales, y en cambio en Madrid, Murcia, Andalucía, Cataluña o el País Vasco, en los urbanos.

Finalmente, la elaboración de bebidas es netamente rural, con un 70 por 100 de bodegas asentadas en pueblos rurales, y un 30 por 100 en los urbanos. Destacan por la presencia de establecimientos rurales La Rioja, Navarra, País Vasco, Castilla y León, Aragón y Cataluña. Por el contrario, habría más establecimientos urbanos que rurales en Asturias y en Andalucía. Una observación importante es que las bodegas rurales suelen tener una producción muy baja, frente a las urbanas, cuya nota es su mayor dimensión.

2. La ubicación de la industria agroalimentaria rural

Uno de los grandes retos que tiene planteado el mundo rural es pasar de una agricultura de producción a otra de transformación. Obviamente, ello implica innovación, riesgo, inversión y perspectivas de futuro. Este epígrafe es un buen test para conocer la realidad del momento y hasta qué punto se están aprovechando los recursos endógenos de cada zona. Anticipamos la falta de adecuación entre los recursos naturales y su aprovechamiento. Si bien observamos una cierta correlación entre especialización de la transformación y productos de la zona, se da también el hecho contrario: que la transformación no siempre está ubicada en la zona en la que se obtiene el producto.

La industria cárnica rural tiene una ubicación bastante concentrada en tres comunidades: Castilla y León, con el 25 por 100 de los establecimientos; Cataluña, con el 17 por 100, y Andalucía, con el 16 por 100. Estas tres comunidades suman nada menos que el 58 por 100 de los establecimientos rurales de este tipo. El otro 42 por 100 está mucho más disperso. Tendrían porcentajes de establecimientos superiores al de su población rural Aragón, Extremadura y La Rioja. Por el contrario, se invierte la proporción en Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Galicia, Murcia, Navarra.

Ya hemos subrayado que las industrias del pescado apenas tienen una implantación rural; ahora

bien, las pocas que existen se concentran en el País Vasco, 20 por 100; Galicia, 17 por 100; Cataluña, 14 por 100 y Cantabria, 10 por 100. Otras cuatro comunidades, dos de ellas marítimas, la Comunidad Valenciana, 7 por 100, y Andalucía, 6 por 100; y otras dos del interior, Castilla-La Mancha, 5 por 100, y Castilla y León, 5 por 100. Madrid, una de las capitales que más pescado consume, sólo contaría con un 4 por 100 del total de las industrias rurales, como Asturias, que sólo tiene un 2 por 100.

En la transformación de frutas y hortalizas hay un foco que destacar por encima de todos, Navarra, con la presencia del 39 por 100 de todos los establecimientos rurales de esta categoría. A gran distancia aparecen otras dos comunidades, La Rioja y Extremadura, ambas con el 9 por 100 de los establecimientos rurales del sector.

La presencia de industrias dedicadas a la transformación de grasas y aceites está muy condicionada por la existencia de materias primas, sobre todo por el olivar. Por este motivo, es la Andalucía rural, que concentra más de la mitad del olivar español (exactamente el 63 por 100, según el Censo Agrario de 1999), la que absorbe, también, un porcentaje importante, 47 por 100, de estas industrias. Otra parte, aunque significativamente menor, se ubica en Castilla-La Mancha (14 por 100), Cataluña (11 por 100), Comunidad Valenciana (10 por 100) y Extremadura (7 por 100). En el resto de comunidades estas industrias no existen o son irrelevantes.

En la industria láctea convergen dos grandes espacios, el de la ganadería estabulada, típica de las zonas de secano, y el de los pastos naturales del Norte y de las zonas de montaña. El peso de la primera, se circunscribe a Castilla y León, 16 por 100 (2), Castilla-La Mancha, 13 por 100; Cataluña 10 por 100; Andalucía, 9 por 100, y Navarra, 6 por 100; y el de la segunda, a Asturias, 9 por 100, y Galicia, 8 por 100. El dato de Cantabria, con el 4 por 100 del total de industrias del subsector, está muy por encima del porcentaje de su población rural.

En la molinería y almidones hay una comunidad, Castilla y León, que tiene el 22 por 100 de todas las industrias rurales de este ramo (3). Con la mitad, o incluso menos, están Galicia, 11 por 100; Andalucía, 10 por 100, y Cataluña, otro 10 por 100. En el resto de comunidades los porcentajes son muy inferiores, aunque se suele dar un cierto equilibrio entre los de la industria del ramo y los de población rural.

La elaboración de piensos para el ganado tiene una clara ubicación en cuatro comunidades: Cataluña (23 por 100), Castilla y León (16 por 100), Castilla-La Mancha (14 por 100) y Aragón (10 por 100), que son también las que se han especializado en la producción de carne (4). Si se comparan estas industrias con las cárnicas, se observan fuertes distorsiones; por ejemplo, en Andalucía hay solamente un 6 por 100 de industrias dedicadas a la transformación de la alimentación animal y un 15 por 100 de industrias cárnicas; la situación es inversa en Cataluña, con el 23 por 100 de las industrias de la alimentación animal y el 17 por 100 de las cárnicas. Otra observación de interés es que este tipo de industria no siempre se ubica allí donde están las materias primas, sino que su implantación obedece a otra lógica.

Las industrias de transformación de productos alimenticios están muy diseminadas por todo el territorio, influyendo de forma decisiva en su distribución tanto el porcentaje de población rural de cada comunidad como sus niveles de concentración o de dispersión. Andalucía (19 por 100), Castilla y León (16 por 100) y Castilla-La Mancha (13 por 100) suman los niveles más altos de este tipo de establecimientos, debido tanto al peso de sus respectivas poblaciones rurales como al número de pueblos en los que se concentra. Es sintomático el caso gallego, con el 14 por 100 de población rural y tan sólo el 7 por 100 de este tipo de establecimientos. No hay que olvidar que la población gallega está muy diseminada por el territorio, y no parece que los pequeños núcleos de población puedan mantener una industria de esta naturaleza.

Las industrias rurales dedicadas a la elaboración de bebidas se caracterizan por su gran heterogeneidad y por su división en alcohólicas y analcohólicas; no obstante, parece que es la elaboración de vino la que determina la mayor especialización. Cataluña (16 por 100), Castilla-La Mancha (15 por 100) y La Rioja (15 por 100) destacarían por la presencia de industrias vitivinícolas, y el País Vasco (15 por 100) por otro tipo de bebidas. Habría también que destacar el alto peso, aunque relativo, de este tipo de actividad en Castilla y León (8 por 100), y el bajo peso en una comunidad tan importante, demográficamente hablando, como Andalucía (5 por 100). Quizá, la nota de Andalucía es el alto nivel de producción de sus bodegas, frente a una mayor dispersión en La Rioja, Cataluña, e incluso en Castilla y León. Algo similar sucede en Castilla-La Mancha. Aunque concentra nada menos que el 51 por 100 del territorio de viñedo en España (5), no tiene un correlato en el porcentaje de establecimientos de este sector.

Como resumen de estos comentarios, se puede señalar la especialización de ciertos espacios rurales en la transformación de productos agrarios, transformación que sólo en parte está condicionada por la presencia de materias primas. La mayor o

menor demanda, que depende de la población, así como otros factores de carácter estratégico o empresarial, explican la diversidad de modelos. Resaltamos este último aspecto, porque espacios con pocos recursos y con poca población se han especializado en la transformación de ciertas materias primas, y otros, con condiciones naturales muy propicias para un desarrollo más armónico, no han sido capaces de transformar sus productos.

3. Distribución subsectorial de la industria agroalimentaria rural en cada comunidad

Cada comunidad autónoma tiene unas características propias, de ahí que hayan conjugado de forma diferente la atención de sus demandas alimenticias y el aprovechamiento de sus recursos. Esto nos lleva a preguntarnos por la composición interna de los diferentes subsectores de actividad agroindustrial en su mundo rural.

El modelo general presenta una clara jerarquización, siendo los productos alimenticios los que capitalizan el porcentaje más elevado de establecimientos, el 42 por 100. Siguen en importancia la elaboración de bebidas, 21 por 100, y las industrias cárnicas, 15 por 100. En un *ranking* inferior, y con porcentajes de locales bastante más bajos, se hallan la elaboración de grasas y aceites, 7,2 por 100; las industrias lácteas, 5,5 por 100; la alimentación animal, 3,5 por 100, y la molinería, con el 3,4. Y cierran el cuadro la elaboración de frutas y hortalizas y la industria del pescado, con menos del 2 por 100. Este esquema general se repite, con algunas variantes, en las distintas comunidades autónomas.

Por regla general, en todas las comunidades, la alimentación es el subsector mayoritario, seguido de la elaboración de bebidas. Esto se debe a que se trata de dos productos básicos que han estado presentes en la dieta de todas las familias rurales. Ahora bien, en algunas zonas rurales como en La Rioja y en el País Vasco, el subsector de las bebidas ocupa la primera posición, y desplaza a un segundo lugar a la alimentación; en otras, por el contrario, como en Murcia, Cantabria y Andalucía, es el sector de la elaboración de bebidas el que escasea, y se desplaza a un cuarto o un quinto lugar. Otras excepciones al modelo general son las siguientes. En Castilla y León la industria cárnica absorbe un 24 por 100 de los establecimientos rurales, subsector mucho más importante en esta región que la elaboración de bebidas (14 por 100). Merece también destacarse la importancia de la industria cárnica en Cataluña y Extremadura, zonas en las que este tipo de establecimientos suponen uno de cada cinco del total de los establecimientos rurales.

La industria del pescado tiene un cierto protagonismo en la Comunidad de Cantabria, con un peso del 10 por 100 del total de establecimientos rurales de la región, pero es nula en el resto. Murcia y Navarra son dos regiones que se han especializado en la conservación de frutas y hortalizas, y así aparece en sus industrias rurales. De hecho, este subsector supone una cuarta parte de los establecimientos agroindustriales rurales de Navarra, y una décima parte de los de Murcia. La elaboración de grasas y aceites es una industria con una fuerte implantación en la Andalucía rural. De hecho, uno de cada cinco establecimientos agroindustriales rurales serían de esta naturaleza. Las industrias lácteas rurales son la base industrial de Asturias, y también, aunque proporcionalmente algo menor, en Canarias y Cantabria.

IV. EL TRABAJO EN LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA RURAL

Hay ciertas dificultades para analizar con profundidad el trabajo de la industria agroalimentaria rural por la contradicción y falta de precisión de las fuentes. La *Encuesta industrial de empresas* (EIE) sólo recoge los trabajadores que lo hacen en establecimientos con trabajadores por cuenta ajena y deja fuera a los autónomos. Por eso sus datos no son comparables con los de la *Encuesta de población activa* (EPA) que recoge toda la realidad laboral. Utilizaremos ambas fuentes, (EPA del 2000 y, (EIE) también del año 2000) para completar los datos.

En la industria agroalimentaria española vienen trabajando en torno a 390.000 personas, número que ha crecido en unas 20.000 en los últimos años. Parece que la crisis industrial ha afectado más a la industria en general que a la agroalimentaria, al menos en lo que se refiere a empleos; de hecho, en los años setenta, la industria agroalimentaria representaba el 12,4 por 100 de la actividad industrial, y en estos momentos ha subido hasta el 14,2 por 100, si se toman los datos de la EIE, y al 13,9, si se dan por buenos los porcentajes de ocupados de la Encuesta de EPA. Las diferencias entre la EPA y la EIE se explican porque, como hemos comentado, la segunda no contabiliza a los trabajadores autónomos, cosa que sí hace la primera (cuadro n.º 2).

Ahora bien, si esta es la realidad de la actividad agroindustrial en nuestro país, ¿qué importancia tiene en el mundo rural? ¿Se trata de un sector marginal o es más bien una de las actividades punteras en el desarrollo rural? Conviene no perder de vista estos dos datos; el primero, que de las 393.062 personas que trabajan en la industria agroalimen-

CUADRO N.º 2

PERSONAS QUE TRABAJAN EN LA INDUSTRIA Y EN LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA Y PROPORCIÓN ENTRE AMBAS
(En millones de personas)

	A	B	B / A
	INDUSTRIA	INDUSTRIA AGROALIMENTARIA	
1970 (a)	2,9	0,36	12,4
1980 (a)	3,1	0,37	11,9
1990 (a)	2,9	0,37	12,8
1998 (b)	2,5	0,36	14,4
1999 (b)	2,6	0,38	14,6
2000 (c)	2,8	0,39	13,9
2000 (d)	2,6	0,37	14,2

Notas:
(a) Censo de locales años 1970, 1980 y 1990. (b) *Cuadernos de Información Económica sobre la Industria Agroalimentaria,* MAPA, primer trimestre, n.º 11, 2000. (c) EPA 2000, INE. (d) Encuesta industrial de empresas 2000 para 2000.

taria, el 32 por 100 —es decir, 124.643— lo hacen en los núcleos rurales, lo que viene a significar un 18 por 100 de todos los que trabajan en el sector industrial, y nada menos que el 3,7 por 100 del total de ocupados en municipios con menos de 10.000 habitantes. La cifra es sintomática y reveladora si se la compara con la gente vinculada al sector agrario: el 17 por 100 sobre los activos y nada menos que el 20 por 100 sobre los ocupados. Ni que decir tiene que estamos ante uno de los sectores que más gancho y más poder estratégico tiene para salir de la crisis de la agricultura y apostar por un futuro desarrollo rural. Pero veamos de forma más detallada esta realidad.

Cataluña genera nada menos que el 20 por 100 de los empleos de este sector siguen, en importancia, otras cinco comunidades, con porcentajes más bajos, pero también importantes: Castilla y León (13 por 100), Andalucía (10 por 100), Castilla-La Mancha (9 por 100), Galicia (8 por 100) y la Comunidad Valenciana (7 por 100). Entre todas ellas suman el 67 por 100 del empleo agroalimentario rural. Obsérvese cómo la relevancia de la industria agroalimentaria no siempre corre en paralelo con los porcentajes de ocupación, o de ocupación industrial. En unas comunidades son superiores los porcentajes de ocupación, o de ocupación industrial, lo que relegaría a un segundo plano a la industria agroalimentaria, pero en otros es la industria agroalimentaria la que destaca con luz propia. Un ejemplo del primer caso lo tendríamos en la Andalucía rural, en la que los porcentajes de ocupación representan el 13,3 por 100, pero los de ocupación industrial se reducirían al 7,6 por 100, y los de la industria agroalimentaria, al 9,6 por 100. Sería un fiel reflejo de la situación inversa el mundo rural riojano, con tan sólo el 1,1 por 100 de todos los activos rurales y con el 1,7 de los activos de la industria, pero con el 3,9 por 100 de los activos de la agroindustria.

En relación con la importancia del trabajo de la industria agroalimentaria sobre el trabajo rural, dos observaciones; la primera, la importancia de la industria agroalimentaria respecto al trabajo industrial, y la segunda, respecto al trabajo en la agricultura.

La media, como hemos indicado, de la actividad agroindustrial respecto al total de la actividad rural, es 4 por 100. Hay, no obstante, algunas zonas en las que este porcentaje se triplica, por ejemplo en La Rioja, o se duplica, por ejemplo, en Murcia y en Navarra. Otras comunidades, que también destacarían por la importancia de los activos de la agroindustria respecto a la ocupación total, serían, Asturias, Aragón, Cataluña, y Castilla y León, con porcentajes superiores a la media. Hay, no obstante, unas cuantas comunidades, en las que el porcentaje es ligeramente inferior, Baleares, Canarias, Extremadura o Galicia; y, en otras, muy inferior, Madrid, Andalucía, la Comunidad Valenciana y País Vasco (cuadro n.º 3).

Más importante, si cabe, es la relación entre trabajo de la agroindustria y trabajo en la agricultura. Por cada cinco personas que trabajan en la agricultura rural, una lo hace en la agroindustria, lo que es a todas luces una proporción importante, aunque baja. Ahora bien, este es ya un sector que empieza a competir en empleos con la agricultura rural en unas zonas, aunque en otras es todavía muy minoritario. Se pueden calificar de zonas bastante agro-industrializadas, por supuesto, La Rioja, Navarra y País Vasco. También Cataluña estaría en un proceso de industrialización agraria intenso. Pero no se puede decir lo mismo del Sur español y de gran parte del centro, zonas marcadas más por la producción que por la transformación de sus productos. El Mediterráneo, las islas y las indicadas del interior serían los ejemplos a seguir (cuadro n.º 3).

1. Características del trabajo de la agroindustria rural

1.1. *Notas generales*

Poco tiene que ver la actual agroindustria rural con la antigua agroindustria de los años sesenta o setenta. Posiblemente no han cambiado los subsectores, pero sí lo ha hecho la composición interna (cuadro número 4). Por lo pronto, la industria agroalimentaria rural es un sector que se encuentra bastante feminizado, si se compara con el resto de sectores. Del total de ocupados, un 64 por 100 son hombres, y el otro 36 por 100, mujeres. Si bien este porcentaje es todavía bajo comparado con el sector servicios, en el que trabajan un 48 por 100 de mujeres, supera con creces los porcentajes de mujeres ocupadas en la agricultura y en la industria (27 por 100). Una segunda nota es que se trata de un sector bastante rejuvenecido, que tiene una base familiar importante y que se está modernizando por la iniciativa de gente relativamente joven que se está quedando a trabajar en él. Es, por otro lado, un sector en el que ha aterrizado gente con una cierta formación, lo que puede contribuir a que mejore su espíritu innovador.

Si bien, en conjunto, se trata de empresas familiares con una media baja de trabajadores por cuenta ajena, en el cómputo general tan sólo un 17 por 100 estarían catalogados como trabajadores por cuenta propia, frente al 83 por 100 que lo serían por cuenta ajena. El porcentaje, pues, de autónomos es muy inferior al agrario y al de los servicios, y algo superior al de la industria.

En el ramo de la agroindustria tampoco ha proliferado el trabajo en cooperativas. Esta forma de organización apenas afecta al 1 por 100 de los ocupados, y es tres veces menor que la implantación que tiene en el sector de la industria.

CUADRO N.º 3

PORCENTAJES DE LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA RURAL SOBRE LA OCUPACIÓN Y SOBRE EL TRABAJO EN LA AGRICULTURA

	AGROINDUSTRIA / OCUPADOS (Porcentajes)	*AGROINDUSTRIA / AGRICULTURA (Porcentajes)*
Andalucía	2,60	10,30
Aragón	4,90	25,30
Asturias	5,40	18,80
Baleares	2,80	82,50
Canarias	3,00	25,20
Cantabria	3,70	22,70
Castilla y León	4,30	19,60
Castilla - La Mancha	3,70	22,40
Cataluña	4,70	46,50
Comunidad Valenciana	2,50	20,80
Extremadura	3,10	13,80
Galicia	3,00	8,10
Madrid	1,00	18,20
Murcia	7,50	38,70
Navarra	6,20	45,00
País Vasco	2,40	49,60
La Rioja	13,00	58,70
Total	3,70	20,40

Fuente: EPA 2000.

CUADRO N.º 4

CARACTERÍSTICAS DE LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA RURAL

	Absolutos	*Porcentajes*
Género		
Varones	80.218	64
Mujeres	44.426	36
Total	124.643	100
Edad		
De 16 a 29 años	32.212	26
De 30 a 39 años	39.459	32
De 40 a 64 años	52.880	42
De 65 y más	92	
Total	124.643	100
Estudios		
Menos que primarios	5.729	5
Primarios	35.211	28
Secundarios	48.233	39
Bachilleres	18.379	15
Universitarios	17.093	14
Total	124.643	100
Situación económica		
Autónomos	21.174	17
Asalariados	103.469	83
Total	124.643	100
Situación profesional (activos)		
Empleador	7.896	6
Autónomo	9.122	7
M. cooperativa	1.265	1
Ayuda familiar	2.890	2
Asalariados	103.469	83
Total	124.643	100

Fuente: EPA, 2000.

A pesar de tratarse de un sector relativamente nuevo, la presencia de la mujer es muy selectiva, y ocupa los trabajos más marginales. Solamente un 10 por 100 son empresarias y asumen la toma de decisiones; esta misma marginación se observa también en el trabajo en cooperativas, que se inclina mayoritariamente hacia los hombres: 15 por 100 son mujeres, y 85 por 100 hombres. El reparto es algo más proporcional respecto al trabajo de autónomo, pero la proporción se invierte en el trabajo de ayudas familiares y en el de asalariados. En el primero, hay un 65 por 100 de mujeres, frente al 35 por 100 de hombres, y en el trabajo asalariado, las mujeres suponen el 38 por 100 frente al 62 por 100 de los hombres (cuadro n.º 5).

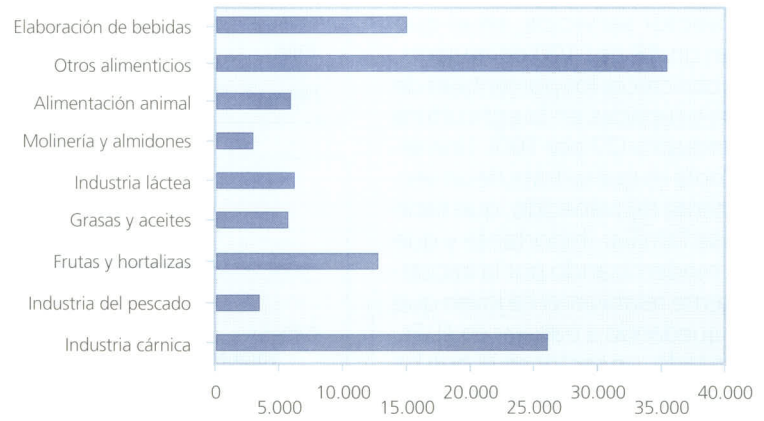
CUADRO N.º 5

CARACTERÍSTICAS DE LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA RURAL

	Varones	*Mujeres*	*MU / Total*
Situación profesional (ocupados)			
Empleador	7.089	807	10
Autónomo	6.363	2.760	30
M. cooperativa	1.077	188	15
Ayuda familiar	1.003	1.834	65
Asalariados	64.449	38.838	38
Total	79.981	44.426	36

Fuente: EPA, 2000.

GRÁFICO 3
PERSONAS QUE TRABAJAN EN LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA RURAL



Fuente: INE, EIE, 1997.

1.2. *Contrastes subsectoriales*

Hay cuatro subsectores que destacan por los empleos rurales que generan, el alimenticio, con el 31 por 100 de los empleos; el cárnico, con el 23 por 100; el de bebidas, con el 13 por 100, y el de frutas y hortalizas, con el 11 por 100. El sector alimenticio se basa principalmente en la elaboración del pan y en algunas industrias auxiliares. Es un trabajo que está presente en la mayoría de pueblos, aunque la tendencia es a disminuir. Las industrias cárnicas, en las que se incluyen desde los antiguos carniceros, que se han ido adaptando poco a poco a las nuevas demandas de la población, hasta los mataderos modernos y las nuevas industrias especializadas en los productos del cerdo (6), tienen un gran dinamismo. Su tendencia es diferente a la del sector de la alimentación, y parece que está creciendo. La explicación vendría dada por el resurgimiento de pequeñas industrias que habrían apostado por la calidad y habrían fijado su sede cerca de los lugares en los que se encuentran las materias primas (gráfico 3).

El sector de las bebidas está dominado por la elaboración de vino. La ubicación rural de muchas bodegas está muy vinculada al aumento de los vinos con denominación de origen, y al interés por ubicar la bodega cerca de la explotación. Éste es un fenómeno que se ha ido generalizando en la Ribera del Duero, Rueda, La Rioja, el Cava, o el Penedés, zonas en las que se ha multiplicado la presencia de estos locales. Empieza también a tomar esta misma dirección en Castilla-La Mancha (7), en la que está creciendo el número de bodegas que se dedican a elaborar vinos con denominación de origen. El futuro de este sector es un tanto enigmático, aunque con acento positivo. Enigmático, porque está pendiente de importantes transformaciones, como la reconversión de los viñedos y la apuesta por producir menos, pero de mayor calidad; y positivo, porque los caldos españoles son de excelente calidad, y pueden abrirse paso y competir en el mercado exterior. Otro hecho positivo es que, si bien está disminuyendo el consumo de vino, está aumentando el consumo de vino de calidad.

El sector de frutas y hortalizas parece que no está viviendo su mejor momento. Probablemente se encuentre en un proceso de racionali-

zación, aunque de ello no se derive que se tenga que reducir el número de trabajadores.

Otros tres subsectores, con una importancia bastante menor, son las industrias lácteas, la alimentación animal y la elaboración de grasas y aceites. Las industrias lácteas se han visto afectadas por la cuota de producción de leche, aunque actualmente parece que han llegado a un cierto equilibrio entre producción y transformación. Su número se mantiene en torno a las 1.000 empresas, sin contar las que no tienen trabajadores por cuenta ajena, que generan 6.124 empleos rurales. Las fábricas para la elaboración de piensos se han visto afectadas estos últimos años por la enfermedad de las vacas locas, pero de momento parece que la crisis no se ha traducido en una reducción de las industrias del sector. Se mantienen los locales y las industrias, con una mano de obra asalariada de 5.828 personas. Finalmente, la elaboración de grasas y aceites es un sector bastante consolidado, que mantiene tanto el número de locales como de empresas; absorbe 5.614 trabajadores en zonas muy concretas de nuestro país, y de momento no parece que vaya a crecer. Los olivareros se encuentran muy circunscritos a las normas de la Unión Europea, y parece que no se atreven a dar el salto para competir en un mercado cada vez más abierto y más competitivo. Cuentan con un producto de altísima calidad y con características dietéticas contrastadas, pero no parece fácil apostar por nuevos mercados y garantizar los precios (gráfico 3).

Los del pescado y la molinería y almidones son dos subsectores que en su día tuvieron una penetración importante en el mundo rural, pero que han venido a menos. Todavía en muchos pueblos rurales perdura la presencia de la fábrica de harinas, edificio que se ha ido reciclando para fines muy distintos a los del pasado. Las fábricas de pescado tienen una presencia puramente testimonial, con poco más de tres mil empleos.

V. ALGUNAS RATIOS PARA EVALUAR EL EMPLEO DE LAS INDUSTRIAS AGROALIMENTARIAS RURALES

Venimos comentando que la agroindustria rural se diferencia de la urbana por tener un número menor de trabajadores y por su carácter familiar. En este apartado nos vamos a referir a estos tres indicadores: a las personas que trabajan por establecimiento; a la dimensión económica de las empresas y al dinamismo agroalimentario de cara al desarrollo rural.

1. Personas que trabajan por establecimiento

La nota de la industria agroalimentaria rural es el bajo número de trabajadores por establecimiento: 10,9 frente a 15,0 en la urbana. Ahora bien, la dispersión es muy grande de tanto por subsectores como por comunidades autónomas. Refiriéndonos a los subsectores, hay dos que destacan por encima del resto, la industria del pescado, con un número medio de 22,9 trabajadores por empresa, y la de frutas y hortalizas, con una media similar, 22,5. En un nivel intermedio se encuentran otros dos subsectores, el de las cárnicas, con 16,1 trabajadores, y las lácteas, 14,3; en un tercer nivel, y ya con una media de 10 trabajadores por empresa o menos, las empresas de transformación para la alimentación del ganado; la elaboración de bebidas y la elaboración de productos alimenticios. En general son empresas que no generan mucha mano de obra, por las características del trabajo que desarrollan; tal es el caso de las bodegas que, si se exceptúan los trabajos de recolección, de carácter temporal, necesitan muy poco personal para realizar los trabajos habituales de trasiego y embotellado. Cierran el cuadro las empresas de grasas y aceites, que son las que menos personal contratan (gráfico 4).

Generalizando, hay dos situaciones bien distintas, la de los subsectores con muchos establecimientos y pocos trabajadores, como las panaderías o las industrias para la elaboración de bebidas, y la de los que tienen pocos establecimientos, pero muchos trabajadores por establecimiento, como la elaboración de frutas y hortalizas, las industrias del pescado y las cárnicas.

Pero el problema se hace bastante más complejo si se introduce la variable comunidad. Si se aplica la ratio media de trabajadores por establecimiento, exactamente 10,9, hay grandes diferencias. Un grupo de comunidades destacarían porque sus establecimientos tienen un número medio alto de trabajadores, este es caso de Cantabria, Murcia, Navarra, Asturias, Cataluña, La Rioja, Castilla y León y el País Vasco; y otras lo contrario: Aragón, Galicia, la Comunidad Valenciana, Andalucía, Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura y las islas (cuadro n.º 6).

Las situaciones son muy dispares, y parece que coexisten o se entrecruzan hasta tres modelos diferentes; uno que podemos denominar empresarial, otro de corte más bien familiar, y un tercero, intermedio. El modelo empresarial, cuya nota es la presencia de un número elevado de trabajadores por establecimiento (de 15 a 21), estaría representado por Murcia, Navarra, Cantabria, Asturias y Cataluña; por el contrario, el modelo más de carácter familiar, con un número medio de trabajadores por debajo de los 10, afectaría a Extremadura, Baleares; Canarias, Galicia, Castilla-La Man-

cha, Andalucía, Madrid y la Comunidad Valenciana, y el modelo intermedio, con un número medio de trabajadores entre 10 y 14, estaría localizado en Aragón, Castilla y León, La Rioja y el País Vasco.

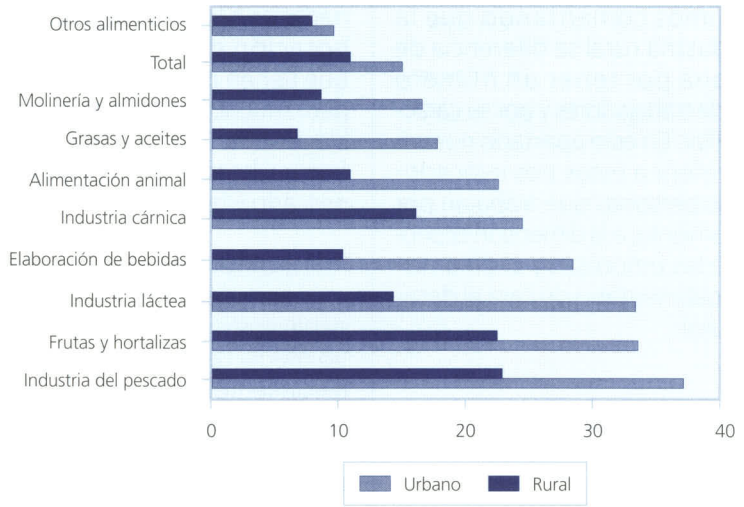
Si además de la comunidad se consideran los subsectores de actividad, aparecen nuevos puntos de interés, y nuevos matices que permiten avanzar un poco más en la determinación del carácter empresarial o familiar de los propios establecimientos agroindustriales.

Los subsectores de la alimentación y de las grasas y aceites suelen caracterizarse, en todas las comunidades, por un bajo número de empleados, lo que corroboraría que se trata de empresas familiares; constituirían una excepción, dentro de estos subsectores, en Cantabria, el subsector de las industrias de la alimentación, y en Castilla y León, ambos subsectores.

Los subsectores de bebidas, alimentación animal y lácteo, ocupan una posición media respecto a los empleos, lo que quiere decir que predominan empresas que están a caballo entre la empresa en sentido estricto y la familiar.

Finalmente, los subsectores de la carne, el pescado y las frutas y hortalizas son los que tienen, como media, el mayor número de trabajadores, lo que nos hace pensar en que se trata de empresas pequeñas, pero empresas. No obstante, habría que reseñar alguna excepción por su menor dimensión y, probablemen-

GRÁFICO 4
MEDIA DE PERSONAS QUE TRABAJAN POR CUENTA AJENA EN CADA ESTABLECIMIENTO SEGÚN SUBSECTORES



Fuente: EIE, 1997.

CUADRO N.º 6

ASALARIADOS POR EMPRESA EN LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA RURAL

	Asalariados	*Porcentajes*	*Empresas*	*Asal./Empres.*
Nacional	113.257	100,0	10.419	10,9
Andalucía	12.103	10,7	1.448	8,4
Aragón	5.009	4,4	511	9,8
Asturias	1.872	1,7	119	15,7
Baleares	1.242	1,1	183	6,8
Canarias	971	0,9	149	6,5
Cantabria	2.629	2,3	131	20,1
Castilla y León	16.190	14,3	1.263	12,8
Castilla - La Mancha	8.601	7,6	1.072	8,0
Cataluña	24.444	21,6	1.685	14,5
Comunidad Valenciana	8.499	7,5	989	8,6
Extremadura	5.240	4,6	750	7,0
Galicia	6.014	5,3	700	8,6
Madrid	3.200	2,8	386	8,3
Murcia	2.040	1,8	99	20,6
Navarra	7.617	6,7	370	20,6
País Vasco	3.403	3,0	272	12,5
La Rioja	4.183	3,7	292	14,3

Fuente: EIE, 1997.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 96, 2003. ISSN: 0210-9107. «SECTOR AGROALIMENTARIO: PAC Y CAMBIOS EN LA DEMANDA»

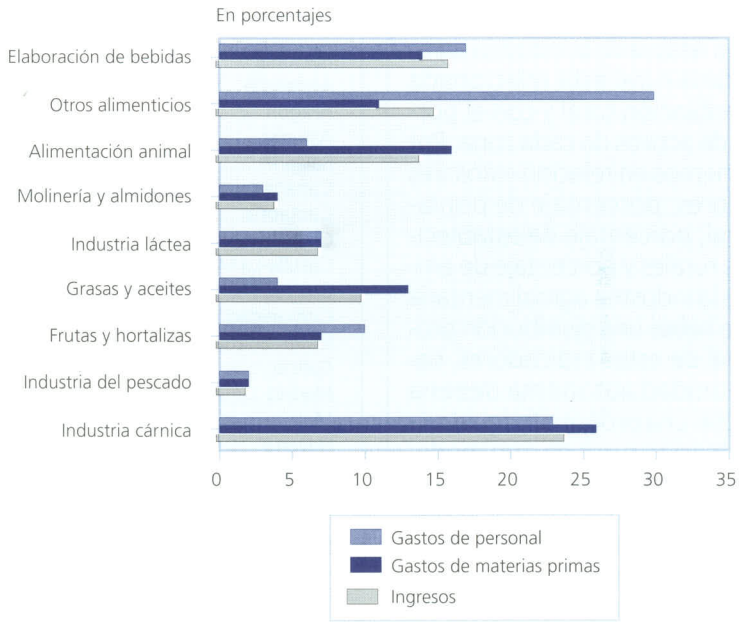
te, por su carácter familiar, como sería el caso de las cárnicas en Baleares, Canarias, Extremadura, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid y Andalucía; las del pescado en Madrid y la Comunidad Valenciana, y las lácteas, en Andalucía, Murcia, Extremadura y La Rioja.

La hortofruticultura rural es un sector muy localizado en unas pocas comunidades en las que predomina la pequeña y la mediana empresa. Se podría hablar de mediana empresa en Murcia, con una media de 88 trabajadores por establecimiento, y de pequeñas empresas en el resto.

2. Dimensión económica de los establecimientos rurales

El análisis de la dimensión económica no hace más que corroborar que se trata de pequeñas empresas, aunque con un tejido económico muy importante para el sostenimiento de la economía rural. En el gráfico 5 se recogen los datos relativos a los ingresos, los gastos en materias primas y los gastos en personal de la industria agroalimentaria rural. Son tres perspectivas suficientes para tener una idea del monto económico que mueven estas empresas. Los datos, aunque hacen referencia a 1997, son muy expresivos y denotan la importancia respecto a una parte de la economía rural, la agricultura. La industria agroalimentaria rural movió, en ese año, nada menos que 21,35 millardos de euros, siendo la producción total de la agricultura y de la pesca para ese mismo año 31,85 millardos de euros, y el valor añadido bruto agrario, 23,19 millardos de euros (véase Alcaide, 2001) (8). En cuanto a ingresos se refiere, las cárnicas aportan el 24 por 100 del total, seguidas, en importancia económica, por la elaboración de bebidas con un 16,5 por 100 de los ingresos. Siguen en el *ranking* la producción de alimentos, con el 14,9 por 100, y la alimentación animal, con el 14 por 100. Mueven cantidades importantes, aunque mucho menores en cuantía y proporción, las grasas y aceites, 10,2 por 100; las industrias de frutas y hortalizas, 7,4 por 100, y las lácteas, 6,9 por 100. Las industrias que menos importancia económica tienen son la molinería, 4,1 por 100 y la industria del pescado, 1,6 por 100. En síntesis, aunque todos los subsectores son importantes, los que mueven la economía son básicamente la industria cárnica, la elaboración de bebidas, los productos alimenticios, la alimentación animal, las grasas y aceites, las frutas y hortalizas, y la industria láctea.

GRÁFICO 5
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE INGRESOS Y GASTOS EN MATERIAS PRIMAS Y PERSONAL DE LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA RURAL



Fuente: EIE, 1997.

En cuanto al consumo de materias primas, estamos hablando de 15,57 millardos de euros, cantidad que supone nada menos que el 67 por 100 del valor añadido bruto agrario (9). En cuanto a la importancia subsectorial, se mantiene más o menos el *ranking* de los ingresos, aunque aumentan proporcionalmente los gastos de las industria de la alimentación animal, las cárnicas y las de grasas y aceites; y disminuyen casi todas las demás.

Los gastos de personal suponen en total 1,89 millardos de euros, cantidad que es muy baja (9 por 100) respecto a los ingresos. Son las industrias de la alimentación las que más gastos de personal generan (30 por 100 del total), porque son las que más mano de obra consumen. Siguen en importancia las cárnicas (23 por 100) y las de bebidas (17 por 100). Sólo entre las tres contabilizan el 70 por 100 de los gastos de personal. Si a ellas se añaden las frutas y hortalizas (10 por 100), las lácteas (7 por 100), y la alimentación animal (6 por 100), estaríamos casi ante el 100 por 100 de los salarios que se pagan.

3. Industria agroalimentaria y desarrollo rural

Todos estos datos sirven para conocer el dinamismo rural de cada zona; ahora bien, este aspecto queda totalmente soslayado porque la importancia relativa de la industria agroalimentaria rural está relacionada con la población total y con el porcentaje de activos de cada zona. Por ello, ponemos en relación estos tres indicadores, porcentaje de población rural, porcentaje de establecimientos rurales y porcentaje de empleos de la industria agroalimentaria rural. De haber una distribución proporcional de estos indicadores, cada comunidad autónoma debería contar con una proporción igual a la de la población rural; de otro modo, podríamos hablar de una zona expansiva, si el porcentaje de establecimientos y de empleos son superiores a los de la población, y regresiva, si sucede lo contrario. En el cuadro número 7 se dan los porcentajes que corresponden a cada comunidad en función de su población rural, de los trabajadores de la industria agroalimentaria por cuenta ajena y de los establecimientos, y en el cuadro número 8 aparece la relación entre la población activa rural (PA) y los asalariados de la industria agroalimentaria (AIA), por un lado, y los ingresos de la industria agroalimentaria (IIA) y los establecimientos agroindustriales rurales (ESTIAR), por otro.

Comentando los datos que refleja el cuadro n.º 7, hay siete comunidades que podrían considerarse expansivas desde la implantación de la industria agroalimentaria, dado que tanto los porcentajes de establecimientos como los de población ocupada son superiores a los de su población rural; integrarían este grupo, en un *ranking* de mayor a menor: La Rioja, Cataluña, Castilla y León, Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra y País Vasco. La Rioja es el caso más extremo de industrialización agroalimentaria rural, puesto que, con sólo el 1 por 100 de la población rural del país, tiene el 4 por 100 de los establecimientos agroindustriales rurales y el 4 por 100 de los activos del sector. El País Vasco tendría también un balance positivo, puesto que los porcentajes de los establecimientos agroindustriales rurales, así como los de las personas que trabajan en los mismos, superan el porcentaje de población rural.

CUADRO N.º 7

PROPORCIÓN DE POBLACIÓN, OCUPADOS Y ESTABLECIMIENTOS DE LA AGROINDUSTRIA EN MUNICIPIOS CON MENOS DE 10.000 HABITANTES (Por comunidades autónomas)

	Población rural	*Ocupados agroindustria*	*Porcentaje de empleo de la Agroindustria*
Nacional	100	100	100
Andalucía	17	11	14
Aragón	3	4	5
Asturias	4	2	1
Baleares	2	1	2
Canarias	5	1	1
Cantabria	2	2	1
Castilla y León	10	14	12
Castilla-La Mancha	7	8	10
Cataluña	10	22	16
Comunidad Valenciana	7	8	9
Extremadura	5	5	7
Galicia	14	5	7
Madrid	2	3	4
Murcia	2	2	1
Navarra	4	7	4
País Vasco	2	3	3
La Rioja	1	4	3

Fuente: EIE, 1997, INE.

CUADRO N.º 8

RELACIÓN ENTRE AIAR Y PAR, Y ENTRE IA Y ESTAIR (*)

	AIAR / PAR	*IA / ESTAIR*
Andalucía	67	86
Aragón	111	122
Asturias	165	175
Baleares	55	0
Canarias	21	0
Cantabria	116	159
Castilla y León	143	124
Castilla - La Mancha	84	88
Cataluña	154	155
Comunidad Valenciana	75	63
Extremadura	77	42
Galicia	59	74
Madrid	94	54
Murcia	180	105
Navarra	224	169
País Vasco	75	115
La Rioja	369	143
Total	100	100

(*) AIAR: Proporción de activos de la Industria Agroalimentaria Rural. PAR: Población activa rural. IA: Industrias agroalimentarias. ESTAIR: Proporción de establecimientos.

Como modelo regresivo, es decir, con mayor porcentaje de población rural y menor de establecimientos agroindustriales rurales y de activos del sector, estarían estas siete comunidades: Canarias, Galicia, Asturias, Andalucía, Cantabria y, en menor medida, Baleares y Murcia. Todas ellas tienen un saldo, tanto de establecimientos como de activos del sector, menor que el que les correspondería por población. El caso más extremo se da en Canarias, lo que parece indicar que los asentamientos rurales nada o poco tienen que ver con este tipo de negocios. Menos explicables serían los casos de Cantabria y Murcia, ambas con un 2 por 100 de población rural y solamente el 2 por 100 y el 1 por 100 de los activos y de los establecimientos, respectivamente. El caso andaluz es también sintomático. Tiene un 17 por 100 de la población rural del país, pero el porcentaje de establecimientos agroindustriales se rebajan hasta el 14 por 100, y hasta, el 11 por 100 el de los activos del sector. Otro tanto sucede con Asturias, que absorbe el 4 por 100 de la población rural total del país, pero sólo tiene el 1 por 100 de los establecimientos agroindustriales y el 2 por 100 de los ocupados de este sector; aún peor es la situación de Galicia, con el 14 por 100 de la población rural, y tan sólo el 7 por 100 de los establecimiento y el 5 por 100 de los ocupados.

Finalmente, habría un tercer modelo, cuya nota es el equilibrio, y que afectaría a Extremadura, Madrid y la Comunidad Valenciana. Estas comunidades se caracterizan por mantener un cierto equilibrio entre estos tres indicadores (población, establecimientos y activos rurales). La Comunidad Valenciana, con un 7 por 100 del total de la población rural, contaría con un 8 por 100 de los activos del sector y un 9 por 100 de los establecimientos; en una situación similar se encontraría Madrid, con un 2 por 100 de la población rural y el 2 por 100 y el 3 por 100 de activos y de establecimientos.

Llegaríamos a conclusiones muy parecidas, aunque algo más matizadas, si los parámetros de comparación fuesen la población activa rural (PA), la población que trabaja en la industria agroalimentaria (AIA), los establecimientos agroindustriales rurales (ESTIAR) y los ingresos que generan (IIA), tal como se hace en el cuadro n.º 8. Si se relaciona el porcentaje de activos de la industria agroalimentaria (columna primera) con los activos rurales, sale muy favorecida en la comparación, sobre todo, La Rioja, con casi un triple de activos más en la industria agroalimentaria que en el conjunto de los activos; también se caracterizarían por un cierto dinamismo del sector agroalimentario Navarra, Murcia, Asturias, Cataluña, Castilla y León, Cantabria y Aragón; por el contrario, la penetración del sector agroalimentario en el mundo rural sería muy deficitaria, en las islas, por la terciarización del rural, y bastante deficitaria en Galicia, Andalucía, la Comunidad Valenciana, el País Vasco, Extremadura y Castilla-La Mancha.

No cambia mucho el panorama, más bien se confirma, si la comparación se hace entre los ingresos de la industria agroalimentaria (columna segunda) y los establecimientos agroindustriales rurales. Las comunidades que siguen arrojando un saldo positivo en la comparación son La Rioja, Navarra, Cataluña, Castilla y León, Murcia, Cantabria, Asturias y Aragón. Por el contrario, la nota negativa, o el *déficit* en la consolidación de este sector, sería para las islas, Extremadura, Madrid, Andalucía y Galicia; la única excepción la protagonizaría el mundo rural vasco, que tiene un saldo negativo en la relación de los activos, pero positivo en cuanto a los ingresos.

Si se entiende que una salida necesaria de los activos agrarios es hacia la industria agroalimentaria, no está de más que se conozcan estas situaciones para plantear actuaciones que estén en consonancia con los hechos. Todavía la industria agroalimentaria rural tiene un gran trecho que recorrer, pero sobre todo en las comunidades que se encuentran más rezagadas y en las que no han apostado decididamente por el desarrollo de este sector.

VI. RESUMEN Y CONCLUSIONES

A lo largo de las páginas anteriores se ha demostrado la gran importancia de la industria agroalimentaria para el desarrollo rural. Es un sector que moviliza cerca de 400.000 empleos, de los que el 32 por 100 son rurales, lo que viene a significar el 18 por 100 de todos los empleos industriales rurales y el 3,7 por 100 del trabajo que se genera en el medio rural. Se trata, pues, de un sector con un profundo arraigo rural, y que moviliza una mano de obra, tanto de personal autónomo como de asalariados, muy importante. Apostar por el desarrollo de este sector es un éxito seguro, puesto que va a suponer una salida económica suficientemente garantizada para las maltrechas economías de los agricultores, y una alternativa imprescindible y necesaria para las estrategias de desarrollo rural.

En otras investigaciones he demostrado, y he resaltado, los procesos emergentes en la sociedad rural, procesos que dan cuenta de los cambios profundos que se están dando en este medio (García Sanz, 1998, 1999a, b y c, y 2000; y García Sanz e Izcara Palacios, 2000). El mundo rural ya no es una sociedad atrasada, que vive del pasado y se resiste a cambiar; por el contrario, es una sociedad dinámica, que tiene su personalidad, su idiosincrasia, y que está ante el reto de encontrar un nuevo *locus* dentro de los procesos de cam-

bio que afectan a toda la sociedad. En este punto, cabe resaltar la apuesta por una sociedad rural cada vez menos agraria y más industrializada (García Sanz, B., 1998, 1999a), una sociedad que se ha abierto a las nuevas demandas de la sociedad urbana, pero sin perder su personalidad. El proceso de desagrarización es totalmente irreversible, y es impensable mantener una población en la que el mundo rural viva exclusiva o principalmente de la agricultura. La historia reciente nos ha dado dos tipos de ejemplos; el primero, que es compatible una disminución de los activos agrarios con el aumento de la población rural, y el segundo, que en el mundo rural se pueden rea-lizar otras actividades alternativas o complementarias a las agrarias. Estos dos hechos están muy relacionados entre sí, de modo que los espacios rurales demográficamente más dinámicos han sido aquellos que han sabido compaginar estos dos hechos: modernización de la agricultura y alternativas laborales a la población que quiere seguir viviendo en este medio.

En este frontispicio hay que situar la agroindustria rural, que, amén de cumplir unos objetivos económicos importantes, puede ser un sector estratégico para mantener el tejido social rural. En este trabajo se ha hecho tan sólo una breve descripción de los aspectos generales, pero si se hubiese profundizado en la relación agricultura e industria agroalimentaria, se hubiesen mostrado los efectos positivos que tiene para el medio rural la apuesta por la transformación de las materias primas de la zona, y la crisis que se cierne por el campo, cuando no se aprovechan de forma adecuada todos estos recursos. Hay comunidades que han sido pioneras en incorporar este proceso, tal es el caso del mundo rural navarro, catalán y riojano, pero otras son más reticentes a ello. Sea como fuere, esta es una opción de vital importancia no sólo para incrementar las rentas del mundo rural, sino también para mantener la población en el territorio.

NOTAS

(1) Se da la cifra de locales porque es el dato que mejor se somete a una comparación; el número de empresas suele ser menor, dado que una empresa puede tener varios locales. En 1980 el desfase entre locales y empresas era del 11 por 100, a favor de los locales, pero en 1997 sólo había de diferencia un exiguo 2,8 por 100: 26.898 establecimientos frente a 26.129 empresas.

(2) El reparto del ovino se distribuye un 22 por 100 para Castilla y León; un 17 por 100 para Extremadura; un 15 por 100 para Castilla-La Mancha; un 14 por 100 para Aragón, y un 12 por 100 para Andalucía; por otro lado, un 20 por 100 del bovino estaría en Castilla y León, un 17 por 100 en Galicia; un 11 por 100 en Cataluña; un 9 por 100 en Extremadura, y, ya con porcentajes inferiores, Asturias, Castilla-La Mancha y Cantabria (Censo Agrario, 1999).

(3) De los 8.097 municipios que había en España, según el Padrón de Habitantes de 1996, un 28 por 100 pertenecían a la Comunidad de Castilla y León; un 12 por 100 a Cataluña, otro 12 por 100 a Castilla-La Mancha; un 10 por 100 a Andalucía, un 9 por 100 a Aragón, y, ya con porcentajes mucho más bajos: Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Navarra, el País Vasco o La Rioja.

(4) La estructura de la producción de los cereales grano es la siguiente: Castilla y León, 34 por 100; Castilla-La Mancha, 15 por 100; Aragón, 14 por 100; Andalucía, 12 por 100; Cataluña, 7 por 100, y Extremadura, 6 por 100.

(5) De las algo más de un millón de hectáreas que ocupa el viñedo, Castilla-La Mancha tendría el 51 por 100; un 8 por 100 la Comunidad Valenciana; otro 8 por 100, Extremadura; un 6 por 100, Cataluña; un 5 por 100, Castilla y León; un 4 por 100, Andalucía; 4 por 100, la Región de Murcia, un 4 por 100, Aragón, y otro 4 por 100, La Rioja (Censo Agrario, 1999).

(6) Una costumbre muy rural, como la de la matanza, que antiguamente se realizaba a partir del cerdo que se había alimentado en la propia casa, está tomando actualmente otra dirección. Se sigue haciendo la matanza, pero con la carne que se compra en carnicerías especializadas. Esta costumbre se ha extendido también a familias urbanas, de procedencia rural, que mantienen contactos habituales con el pueblo.

(7) En Ribera del Duero hay una bodega por cada 160 has. de superficie inscrita con denominación de origen, y se comercializa una media de 3.996 hl. En La Rioja, la media de superficie por bodega es 132 has. y comercializa 5.031 hl. de media; Castilla-La Mancha se está acercando a estos parámetros, y hay una bodega para elaborar vino de denominación de origen por cada 1.251 has., y se comercializan de media 5.140 hectólitros.

(8) Obsérvese, que para ese mismo año el conjunto de los ingresos de la industria agroalimentaria supusieron 60,3 millardos de euros, con un 68 por 100 para el consumo de materias primas (40,8 millardos de euros) y un 11,2 por 100 (6,77 millardos de euros) para gastos de personal.

(9) Estamos hablando del valor bruto de la agricultura. La proporción sería mucho más alta si el cálculo se realizase sobre el valor añadido bruto de la agricultura rural, que suele ser, como media, un 70 por 100 del valor de la agricultura.

BIBLIOGRAFÍA

a) Fuentes documentales.

Censo de población, (1991), y *Censo de población* (2001).

CNAE-93, *Clasificación nacional de la actividad económica.*

INE, (1998 y 2001), *Directorio central de empresas (DIRCE).*

— (1999), *Encuesta de Población Activa (EPA), tablas anuales 1998.*

— (2000), *Encuesta de Población Activa año 2000*, cuatro trimestres.

— (1998 y 2001), *Encuesta Industrial de Empresas, 1997 y 2000* (EIE).

Padrón de habitantes, (1996).

b) Fuentes bibliográficas

Alcaide J., y P. Alcaide (2001), *Balance Económico Regional (autonomías y provincias), años 1995 a 2000*, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, diciembre.

Cadenas Marín A., y Cantero C. (1997), *Implicaciones agroalimentarias de la adhesión a la Unión Europea de los PECO*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Serie Estudios, n.º 136.

Comisión Europea (1988), «El futuro del mundo rural», *Boletín de las Comunidades Europeas,* suplemento 4/88.

— (1997), Agenda 2000. «Por una Unión más fuerte y más amplia», *Boletín de la Unión Europea*, suplemento 5/97.

Conferencia europea sobre desarrollo rural (1996), Cork, Irlanda, 7-9 de noviembre de 1996.

Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social (1998), *Cuadernos de Información Económica*, n.º 147, junio.

García Sanz, B., (1998), *La sociedad rural en Castilla y León ante el próximo siglo*, Junta de Castilla y León, Consejería de Agricultura y Ganadería.

— (1999a), *La sociedad rural ante el siglo XXI*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaría General Técnica, 2ª edición, Serie Estudios, número 125.

— (1999b), «La población rural según el padrón de población de 1996», *Agricultura y Sociedad*, n.º 84.

— (1999c), «Perspectivas de la sociedad rural: una regeneración necesaria», *REVECO*, número 68.

— (2000), «La mujer, los jóvenes y el empleo en el mundo rural español», *La reforma de la PAC y la agenda 2000*, MAPA.

GARCÍA SANZ, B., e IZCARA PALACIOS P. (2000), «Pluriactividad y diversificación de ingresos en el mundo rural», *Sociología del Trabajo*, número 38.

MAPA, 1998, *Paneles de consumo alimentario*.

— (1998), *Cuadernos de Información Económica*, n.os 7 y 8.

— (1999a), *Estadísticas Agrarias*.

— (1999b), *Cuadernos de Agricultura, Pesca y Alimentación*, n.º 6, «Agroalimentación».

— (1999c), *Boletín Mensual de Estadística*.

MERCASA (1999), *La alimentación en España*.

SÁNCHEZ, P. (1998), «La actividad agroalimentaria en España, magnitudes y su evolución», en *La comercialización y la distribución de productos perecederos agroalimentarios y pesqueros*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Serie Estudios, n.º 138.

CONCENTRACIÓN Y COMPETENCIA EN LOS CANALES DE DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS

Ignacio CRUZ ROCHE
Alfonso REBOLLO ARÉVALO
Mª Jesús YAGÜE GUILLÉN

Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

Este trabajo se propone analizar el impacto sobre la competencia horizontal y vertical de los procesos de concentración acontecidos en los últimos años en los canales de distribución de productos de alimentación en España. Los modelos teóricos han concluido que cuando los mercados minoristas alcanzan elevados grados de concentración, y las principales empresas canalizan un porcentaje notable de la demanda de las diferentes áreas comerciales, el control sobre el canal de distribución se traslada, provocando un incremento del poder de compra de los minoristas sobre los fabricantes. El estudio empírico llevado a cabo constata que el incremento de la concentración en el comercio minorista de productos de alimentación en nuestro país se manifiesta en un aumento de los precios pagados por los consumidores, y en un cambio en el reparto del excedente generado en la cadena de valor como consecuencia del mayor poder de compra que ejercen los grandes grupos de distribución.

Palabras clave: concentración minorista, ejercicio de poder de compra, canales de distribución, competencia y precios en productos de alimentación.

Abstract

This article sets out to analyse the impact on horizontal and vertical competition of the concentration processes that have taken place in recent times in the food product distribution channels in Spain. The theoretical model have concluded that when the retail markets attain high degrees of concentration and the main companies channel a considerable proportion of the demand of the different commercial areas, control over the distribution channel is transferred, giving rise to an increase in the purchasing power of the retailers over the manufacturers. The empirical study carried out confirms that the increased concentration in the food product retail trade is reflected in a rise in the prices paid by consumers, and in a change in the distribution of the surplus generated in the value chain as a result of the increased purchasing power exercised by the large distribution groups.

Key words: retailer concentration, exercise of purchasing power, distribution channels, competition and pricing in food products.

JEL classification: L81, D41.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema de distribución comercial en España ha experimentado en los últimos años una gran transformación, modificando profundamente la estructura empresarial de los canales de distribución y los términos de la competencia en los distintos mercados por los que fluyen los productos hasta los consumidores y usuarios finales. Este fenómeno ha alcanzado en general a los mercados y canales de distribución comercial de todos los productos, pero puede afirmarse que uno de los subsistemas de distribución donde más se ha hecho notar este cambio ha sido el de los productos de alimentación. Los principales resultados de esta transformación son: *a)* el aumento del tamaño de las empresas de distribución y, consecuentemente, del ámbito de operación de las empresas, muchas de las cuales operan ya a escala nacional, además de la internacionalización de la distribución comercial en España; *b)* una tasa de concentración empresarial elevada y de tendencia creciente, así como una gran integración de las funciones mayoristas por las empresas minoristas; *c)* la diversificación de la oferta de servicios minoristas, tanto de los surtidos ofrecidos como de los formatos comerciales, y *d)* un mayor grado de rivalidad tanto en los mercados finales como en los mercados intermedios, en los que los distribuidores ostentan hoy una buena cuota de poder de negociación con los fabricantes y proveedores.

Entre las razones que explican la transformación del subsistema de distribución de los productos alimenticios y sus consecuencias sobre la reconfiguración de los canales, aparecen de forma destacada la ampliación y la extensión de los mercados, y la evolución del consumo de alimentos en España. La adhesión de España a la entonces Comunidad Europea, el proceso de construcción del Mercado Único de la UE y, finalmente, la introducción de la moneda única ha tenido un doble efecto. Por una parte, ha producido la ampliación del mercado en el que operan las empresas de distribución, lo que a su vez ha generado la aparición de nuevas economías de escala en la función de aprovisionamiento y ha consolidado el proceso de internacionalización de la distribución comercial. Y por otra parte, también ha consolidado la expansión de los mercados por el aumento del número de productos comercializados.

Las consecuencias de ambos procesos sobre la estructura de los canales han sido la necesidad de incrementar el tamaño de las empresas, para poder aprovechar las nuevas economías de escala, y de competir en los mercados de aprovisionamiento, y el aumento del tamaño de los establecimientos minoristas, motivado tanto por el objetivo de conseguir mayores cotas de productividad como por el de ofrecer surtidos suficientemente grandes que permitan a los consumidores optimizar los actos de compra, en el sentido de

reducir los costes de tiempo e información, así como de mejorar la elección de los productos que desean adquirir.

Este proceso de transformación ha tenido lugar en un contexto de ligero crecimiento del mercado de los productos de alimentación, como puede verse en el cuadro n.º 1. Entre 1995 y 2001 la cantidad total consumida creció a una tasa anual de un punto porcentual, mientras que la cantidad consumida por persona lo hizo a una tasa anual de 0,6 puntos porcentuales, es decir, que buena parte de este crecimiento es debido a un mayor número de consumidores.

Sin embargo, el gasto de los hogares medido en términos constantes experimenta un crecimiento mayor, casi 2 por 100 de media anual entre 1995 y 2001, lo que puede ser debido a la evolución del consumo final hacia bienes de mayor coste unitario y de mayor calidad. Esta tendencia hacia el consumo de productos con mayor valor añadido puede observarse en la evolución seguida por el gasto según su lugar de consumo (cuadro n.º 1, apartado B). A lo largo de los últimos años de la década de los noventa, el gasto extradoméstico (hostelería, restauración e instituciones) en alimentación creció por encima del gasto en la compra de productos para su consumo en el hogar hasta los años 2000 y 2001, en que la compra de alimentos para su consumo en el hogar creció muy por encima del gasto extradoméstico, llegando a alcanzar un índice de 112,6 sobre 1995, cuatro puntos por encima del gasto extradoméstico en alimentación. La causa de la regresión relativa del gasto fuera del hogar es el incremento del precio de estos servicios a partir de 1999, que puede haber motivado la sustitución de parte de estos servicios por el consumo en el hogar, a la vez que una mayor preferencia por la compra de productos de mayor calidad.

En resumen, la evolución de la demanda ha significado para la distribución comercial tanto el reposicionamiento de al menos una parte de sus surtidos como la aparición de un nuevo tipo de competidor, en la medida en que los servicios de alimentación fuera del hogar se han convertido en un producto sustitutivo de la compra de bienes para consumo doméstico y, en consecuencia, la ampliación de la competencia intertipo del comercio minorista.

El comportamiento de compra de los consumidores ha continuado mostrando su preferencia por la compra en formatos comerciales modernos, con la consiguiente pérdida de cuota de mercado de los formatos minoristas tradicionales (cuadro número 1, apartado D). Los últimos años muestran algunos rasgos característicos que modifican parte de las tendencias de los años anteriores, como es el menor crecimiento de la cuota de mercado del formato hipermercado y, lo que resulta más novedoso, los cambios en la cuota de mercado de este formato que se produce por la mayor participación en productos de alimentación en fresco, mientras que se mantiene prácticamente estable la cuota de mercado en los productos de alimentación seca. Los supermercados son los que han liderado el crecimiento del mercado en los últimos años, obteniendo incrementos de su cuota de mercado tanto en la alimentación en fresco como seca. Por último, debe destacarse el mantenimiento del atractivo de los establecimientos tradicionales para la compra de productos en fresco, cuya cuota de mercado permanece estable entre 1995 y 2001, corrigiendo así la leve, pero significativa, tendencia a la baja que mostraron en años anteriores.

Todos estos fenómenos han sido determinantes en la reestructuración de los canales de distribución de los productos alimenticios, cuya evolución puede caracterizarse, en primer lugar, por el incremento de la concentración y la internacionalización empresarial, motivadas tanto por el mayor tamaño de las empresas como por la integración de funciones mayoristas en las empresas minoristas, que ha provocado la desaparición de buena parte de los tradicionales mayoristas de alimentación seca. En segundo lugar, por un incremento de la competencia horizontal, competencia intraformato e interformatos minoristas, fundamentada más en la diferenciación de los servicios que en el precio final, y fomentada tanto por el escaso crecimiento del mercado como por la aparición de nuevos competidores y la dificultad de continuar arrebatando cuota de mercado a los formatos tradicionales. Y, por último, por el incremento de la competencia vertical en los mercados intermedios de los canales de distribución, en los que los distribuidores de gran tamaño tienen un elevado poder de negociación frente a los fabricantes y proveedores.

II. LA CONCENTRACIÓN EN LOS CANALES DE DISTRIBUCIÓN. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

Las diferentes teorías de competencia oligopolista coinciden en apuntar la existencia de una relación positiva entre precios, márgenes precio-coste y concentración (Lamm, 1981). La teoría de la organización industrial toma el índice de Lerner (diferencia a largo plazo entre precio y coste marginal expresada como tasa del precio) como medida del poder monopolista en el mercado. Esta relación entre poder de mercado y márgenes de beneficio se ha formalizado mediante el paradigma estructura-conducta-resultados, cuya validación empírica se inicia con los trabajos pioneros de Bain (1951,

CUADRO N.º 1

EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE LA ALIMENTACIÓN EN ESPAÑA, 1995-2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A. CANTIDADES CONSUMIDAS (kg, litros, uds.)							
TOTAL (millones)	32.972,70	33.024,40	33.313,50	33.775,30	34.209,40	34.607,60	35.127,40
Índices de evolución	100,0	100,2	101,0	102,4	103,8	105,0	106,5
Por persona	839,1	840,4	838,3	848,9	855,8	864,6	871,4
Índices de evolución	100,0	100,2	99,9	101,2	102,0	103,0	103,8
B. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN CONSUMO							
Miles de millones de pesetas constantes de 1992							
TOTAL	6.923,90	6.893,50	7.080,40	7.198,60	7.235,30	7.541,00	7.725,60
Gasto en los hogares (*)	5.173,90	5.115,50	5.280,60	5.301,90	5.358,80	5.620,90	5.824,60
Gasto en consumo extradoméstico (**)	1.750,00	1.778,8	1.799,79	1.896,70	1.876,50	1.920,10	1.901,10
Índices de evolución							
TOTAL	100,0	99,6	102,3	104,0	104,5	108,9	111,6
Gasto en los hogares	100,0	98,9	102,1	102,5	103,6	108,6	112,6
Gasto en consumo extradoméstico	100,0	101,6	102,9	108,4	107,2	109,7	108,6
C. EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LOS CONSUMIDORES, SEGÚN EL LUGAR DE CONSUMO							
(Estructura porcentual anual) (pesetas corrientes)							
Hogares	74,0	73,4	73,0	71,7	71,7	71,8	72,5
Consumo extradoméstico	25,9	26,6	27,0	28,0	28,3	28,2	27,5
Hostelería y restauración	23,4	24,4	25,0	26,3	26,3	26,2	25,5
Instituciones	2,5	2,2	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

D. PARTICIPACIÓN DE LOS DISTINTOS FORMATOS COMERCIALES EN EL CONSUMO EN EL HOGAR
(Porcentaje sobre el total del gasto de los hogares)

	TOTAL ALIMENTACIÓN		ALIMENTACIÓN EN FRESCO		ALIMENTACIÓN SECA	
	1995	2001	1995	2001	1995	2001
Tienda tradicional	35,6	31,3	48,7	48,8	24,1	14,8
Supermercado	35,5	42,2	26,4	30,3	44,0	53,6
Hipermercado	16,8	18,3	8,9	11,4	24,3	24,8
Otros	12,1	8,1	16,0	9,5	7,6	6,8
Total	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0	100,0

Notas: (*) Deflactado con el IPC de los «Alimentos y bebidas no alcohólicas», base 1992. (**) Deflactado con el IPC de los «Restaurantes y cafés», base 1992.
Fuentes: MAPyA, *La Alimentación en España, 2000*; MAPyA, *Consumos en España, 2001*, y elaboración propia.

1956, 1959). De acuerdo con este paradigma, los cambios en la estructura competitiva de un mercado, y en concreto los incrementos de concentración, contribuyen a que las empresas adopten estrategias colusivas, a que se reduzca el grado de competencia y, como consecuencia de ello, a que se obtengan mayores tasas de beneficio.

Sin embargo, tanto los modelos teóricos de competencia como los estudios sustentados en el paradigma de la organización industrial reconocen que los incrementos de concentración también pueden generar aprovechamiento de economías de costes (escala, experiencia, alcance), y que su efecto sobre los precios podría llegar a compensar o superar al provocado por el ejercicio de poder de mercado (Demsetz, 1973; Peltzman, 1977). Es posible, por tanto, que mayores niveles de concentración estén asociados con mayores márgenes de beneficio, pero con menores precios, si los efectos de las economías de costes superan los efectos de la colusión. En definitiva, los resultados de los procesos de concentración desde la perspectiva del bienestar del consumidor son, a priori, inciertos y dependen en última instancia de la relación entre poder de mercado y eficiencia.

El fenómeno de los cambios acontecidos en la estructura de los mercados minoristas requiere, junto a un análisis descriptivo, un estudio de la relación entre concentración y resultados (precios y/o márgenes de beneficio) adaptando el enfoque de la organización industrial, teórico y empírico, a los rasgos diferenciales que presentan dichos mercados frente a los mercados industriales. En este sentido, Yagüe (1995) aborda con cierto detalle el impacto que los principales aspectos característicos del comercio minorista tienen sobre el enfoque aplicable para el análisis de la competencia y de la concentración en dicho mercado.

La mayoría de los estudios empíricos que han adaptado el paradigma de la organización industrial para contrastar el efecto ejercido por los procesos de concentración minorista sobre los resultados se han centrado en el ámbito de la competencia en la distribución minorista de productos de gran consumo, concretamente de alimentación, desde dos perspectivas diferentes. El interés de la primera consiste en determinar en qué medida las diferencias de precios al consumo observadas para una cesta agregada de productos, a lo largo de diferentes mercados geográficos (regionales, y/o provinciales, generalmente), varían con la intensidad competitiva de cada mercado territorial (Lamm, 1981; Marion *et al.*, 1979; Cotterill, 1986 y 1999; Yagüe, 1995; Aalto-Setälä, 2002). Este enfoque concede más relevancia a los efectos de la competencia horizontal que a los de la vertical. Desde la segunda perspectiva, los estudios tienen por objeto estimar el grado en que las diferencias de márgenes de beneficio apreciadas entre diferentes categorías de productos comercializados obedecen a las diferencias de intensidad competitiva existentes en cada canal de distribución. En este caso, el énfasis se sitúa sobre la competencia vertical o sobre las relaciones de poder en el canal (Ailawadi *et al.*, 1995; Binkley y Connor, 1998; Méndez y Yagüe, 1999).

La mayoría de los trabajos han validado la hipótesis fundamental de los modelos teóricos de competencia oligopolista, y han encontrado, aunque con diferencias de magnitud y significación apreciables, que cuando la situación del mercado es menos competitiva los precios y/o los márgenes de beneficio son superiores. Sin embargo, en estos trabajos los efectos negativos o positivos de los procesos de concentración sobre el bienestar de los consumidores sólo se contemplan a través del binomio poder de mercado/eficiencia. Para Clarke (2000), este enfoque adolece de una debilidad importante, ya que contempla la competencia en los mercados minoristas desde una perspectiva demasiado estrecha y miope, que no incluye el análisis integral de los beneficios y costes de los procesos de concentración para el consumidor en términos de dónde y cómo compra, y qué compra y consume. En este sentido, Clarke (2000) propone la necesidad de explorar la naturaleza de la competencia en el comercio minorista en relación con los procesos de elección del consumidor, al entender que sólo desde esta perspectiva se puede abordar el estudio del fenómeno de forma integral.

El desarrollo de un modelo que integre los efectos que el proceso de concentración minorista provoca sobre las dos vertientes de competencia, vertical y horizontal, en las que se manifiesta su impacto sobre la elección local de los consumidores requiere sustituir el modelo económico tradicional de «etapa única» por otro de «etapa doble», tal como propone Steiner (1991), y que tenga en cuenta el doble papel que desempeñan los minoristas para los fabricantes como clientes de sus productos y como proveedores de segmentos de demanda o de consumidores (Mulhern y Leone, 1991).

El modelo económico tradicional de «etapa única» se fundamenta en el siguiente conjunto de proposiciones: 1) la competencia intermarca actúa como control del poder de mercado en virtud de la capacidad de los consumidores para sustituir una marca por otra; 2) la competencia intermarca entre fabricantes es más significativa que la competencia intramarca entre distribuidores y fabricantes; 3) el poder de mercado de los minoristas es escaso debido a la existencia de competencia intermarca entre fabricantes y competencia entre minoristas; 4) la relación entre fabricantes y minoristas tiene carácter complementario antes que competitivo, y 5) las relaciones horizontales entre los minoristas son perfectamente competitivas.

En definitiva, ignora el hecho de que los establecimientos minoristas tienen un grado de poder de monopolio resultado de su localización espacial única. La unicidad surge tanto por el hecho de que cada establecimiento tiene una imagen y una reputación distinta como por el grado de ignorancia que los altos costes de búsqueda provocan en los consumidores. En consecuencia, la competencia interestablecimiento tiende a ser limitada, ya que los consumidores están más dispuestos a cambiar de marca dentro del establecimiento que a cambiar de establecimiento.

El modelo de «etapa doble» que propone Steiner (1991) favorece la coexistencia de la competencia «intramarca» (entre fabricantes y minoristas) y la «intermarca» (entre fabricantes) y permite superar las principales deficiencias teóricas que presenta el modelo de «etapa única».

En las categorías de productos en las que los grandes minoristas tienen poder de compra, como consecuencia de que desarrollan su actividad en el ámbito nacional o incluso en el internacional, se produce competencia vertical entre fabricantes y minoristas por el reparto de los beneficios generados por las marcas, encaminada a incrementar la cuota vertical de mercado. Según Dobson y Waterson (1996), en el comercio minorista de alimentación, el incremento del poder de monosopnio se manifiesta en las prácticas que imponen los minoristas de cobrar a los fabricantes por diferentes conceptos, algunos vinculados a ciertas contraprestaciones y otros sin contrapartida, obteniendo un cobro por los derechos de alquiler del propio espacio para lograr la presencia del producto en los lineales del minorista.

Por otra parte, los minoristas multiproducto, al extenderse verticalmente para configurar sus tiendas, han conseguido de forma efectiva protegerse, incluso aislarse, de la amenaza potencial que podría representar la falta de suministro de un fabricante individual. El balance del poder ha cambiado hasta tal punto que un minorista puede creíblemente amenazar con reemplazar a un proveedor individual, ya que la pérdida o interrupción de las ventas que va a padecer es mínima, al ser capaz de extenderse de forma inmediata sobre su red de proveedores o encontrar un nuevo proveedor tan pronto como lo desee.

Además, la práctica creciente de los grandes minoristas de concentrar sus compras en sus proveedores preferidos reduce su riesgo externo y convierte las relaciones minorista-proveedor en altamente asimétricas. Así, el poder minorista se ha incrementado como resultado de su concentración en relación con los fabricantes, mientras que, a la vez, este poder basado en la oferta refuerza el poder derivado del grado de concentración minorista existente en los mercados locales. Estas dos fuentes de poder trabajan juntas.

Para un establecimiento minorista individual (perteneciente o no a una cadena), las condiciones competitivas relevantes se circunscriben al ámbito local, puesto que los mercados minoristas están limitados espacialmente (sólo excepcionalmente son regionales, y muy raramente, nacionales) por el deseo y la capacidad de los consumidores de trasladarse para hacer la compra. En efecto, el ámbito del mercado para los minoristas difiere fundamentalmente del de los fabricantes, ya que los primeros operan en mercados locales, mientras los segundos operan en mercados nacionales o internacionales produciendo bienes de demanda nacional, internacional o global (Yagüe, 1995; Dobson y Waterson, 1996). Esta competencia localizada ofrece a los minoristas una excelente posición para ejercer poder de mercado sobre unos consumidores limitados espacialmente. Además, cuando la proximidad espacial se acompaña de simetría estructural (1) los minoristas encuentran fácil coludir. En estas condiciones, las empresas detectan rápida y correctamente los cambios en la estrategia competitiva de los rivales, lo que reduce el incentivo individual a realizar cambios en los precios dirigidos a mejorar la cuota de mercado (Dobson y Waterson 1996).

El poder ejercido verticalmente por los grandes minoristas les sirve individualmente para asegurarse de que se mantienen competitivos frente a otros minoristas en las diferentes áreas comerciales en las que compite cada uno de sus establecimientos. De forma que si en un área comercial dada compiten unos pocos establecimientos (dos o tres) pertenecientes a cadenas de minoristas poderosas y con economías de costes similares, la competencia será más aparente que real, ya que las opciones estratégicas que se les plantean son dos: 1) trasladar todos o parte de los beneficios que obtienen en la competencia vertical a los consumidores vía precios, o 2) acumular el exceso de beneficios manteniendo los precios altos. La primera alternativa, conduciría a una guerra de precios no deseable, por lo que es altamente probable que opten por la segunda. Trabajos como los de Lamm (1981), Marion *et al.* (1979) y Cotterill (1986, 1999) constatan esta evidencia. Por el contrario, si en un área comercial hay unos pocos establecimientos, pero sólo uno pertenece a una gran cadena minorista, que puede disponer de poder vertical y aprovechar economías de costes, y que tiene por objetivo desplazar o eliminar la competencia de los otros minoristas, optará por la primera alternativa: trasladará los beneficios del ejercicio de su poder vertical hasta conseguir su objetivo, para posteriormente volver a incrementar los precios. Por tanto, una relación negativa entre concentración y precios se puede advertir en algunos ámbitos concretos, cuando los grandes minoristas están actuando agresivamente para aumentar su cuota de mercado (Yagüe, 1995).

Según Clarke (2000), de esta discusión se deduce que los efectos de la competencia intramarca sobre la cuota de mercado vertical son, por tanto, centrales para la elección del consumidor local, puesto que si un minorista es tan poderoso como los fabricantes, y no hay competencia minorista directa en una localidad dada, entonces puede fijar los precios y obtener los márgenes que desee. Aun cuando dos grandes minoristas de alimentación compitan en un área comercial «frente a frente», no necesariamente se puede decir que la situación sea competitiva, y por tanto beneficiosa para el consumidor, por una doble razón:

a) Si el mercado es suficientemente grande, no hay razón para suponer que los minoristas estén compitiendo genuinamente por el mismo intercambio. Si éste es el caso, la situación quedaría mejor descrita como «confortable» que como «competitiva».

b) Si los grandes minoristas locales tienen capacidad para extender su área de influencia a mayores distancias, como resultado de sus estructuras de precio derivadas de las economías de escala operacionales a escala nacional (y crecientemente internacional) y de su poder de compra, hay razones para suponer que la situación aún se convertirá en menos competitiva en el futuro, puesto que las operaciones de los minoristas más grandes servirán para forzar la expulsión de los minoristas más pequeños. Este desplazamiento es una evidencia en el comercio minorista de alimentación español rei-

teradamente manifestada por diferentes estudios (Cruz y otros, 1999).

Finalmente, si el incremento de la cuota de mercado vertical de los minoristas refleja su poder relativo sobre los fabricantes, las marcas de distribuidor se convierten en un vehículo de ejercicio de poder. A medida que adquieren el estatus de «marca» por derecho propio, no sólo refuerzan el poder del minorista frente a los fabricantes, sino también frente a los otros minoristas de una localidad o área comercial dada. De hecho, la capacidad de los consumidores para comparar la oferta de un minorista con la de otro es cada vez más problemática, en la medida en que el objetivo de la marca es evitar que el consumidor realice comparaciones directas a través de los precios. La reducción relativa de la presencia de las marcas de fabricante en los establecimientos de alimentación afecta a la capacidad de los consumidores para comparar los precios de un minorista con otros, que se ve disminuida, reduciendo el incentivo de los consumidores a buscar.

La naturaleza de la relación con el consumidor limita la competencia en el comercio minorista al ámbito local. Las principales características de esta relación son:

a) Los consumidores son pequeños: el valor de la compra media de un consumidor es mínimo frente a la cifra de ventas de un establecimiento minorista.

b) Los consumidores son relativamente inmóviles respecto a las distancias que son capaces o desean viajar para comprar.

c) Los consumidores están desinformados, por ello no necesariamente conocen qué productos están disponibles, dónde, a qué precios y en qué términos de calidad.

d) Los consumidores están segmentados en cuanto a sus preferencias y hábitos de compra y consumo.

La consecuencia de todas estas características es que se establece entre consumidores y minoristas una relación de poder desigual o asimétrica a favor del minorista, que sin embargo se puede convertir en beneficiosa para el consumidor si le ofrece una cartera de productos-servicios que satisfaga adecuadamente sus necesidades. La relación del minorista con el consumidor a través de su establecimiento comercial también se debe analizar a través de la forma en que le pueden transmitir algunas de las ventajas estratégicas derivadas de su dimensión y de su poder en el canal. Estas ventajas se manifiestan en la configuración de un conjunto de servicios (surtido, información, ambiente, conveniencia) que reducen los costes de compra y consumo de los consumidores, siendo entre todos ellos el de localización el que tiene mayor importancia desde la perspectiva competitiva, ya que las localizaciones de los establecimientos proporcionan el contexto espacial inicial en el que se plantea la asimetría de las relaciones de poder con los consumidores.

En síntesis, se puede concluir que la efectividad de la competencia minorista está determinada por los costes «puros» de compra de los consumidores, por las ventajas estratégicas y la política de marcas de los minoristas, que determinan la elección del establecimiento por los consumidores. Además, las economías de alcance procedentes de la réplica de los formatos en diferentes localizaciones, junto al incremento del surtido que resulta del aumento del tamaño de la salas de venta, permiten reducir los costes «puros» de los consumidores, al favorecer la reducción del número de actos de compra. Otras economías de costes obtenidas por la escala de operación de los minoristas también pueden ser trasladadas a los consumidores, aunque no necesariamente. Por último, una red amplia de tiendas con una presencia fuerte de marca añade economías de alcance, reduciendo la necesidad de los consumidores de buscar tiendas en un radio mayor. El efecto es que los costes de los consumidores pueden ser minimizados porque ellos consideran que conocen lo que pueden esperar de las marcas de los diferentes minoristas.

Los argumentos teóricos que hemos presentado invitan a iniciar nuevos enfoques de investigación para estudiar el verdadero efecto que los procesos de concentración de las empresas minoristas tienen sobre el grado de competencia. Para ello, es necesario introducir modelos integrales de doble dirección que tengan en cuenta una moderna concepción de la relación entre elección del consumidor-actividad minorista (venta de servicios a los consumidores y de segmentos de consumidores a los fabricantes) y la actividad de los fabricantes.

Reconociendo la dificultad que este análisis entraña, vamos a tratar de aproximarnos a la complejidad del fenómeno desde una perspectiva descriptiva, pero que incorpora sus dos principales vertientes: primero, la que se refiere a la medición de la concentración en el ámbito espacial y sus efectos sobre los niveles de precios, y segundo, la que pretende avanzar en la medición de la concentración relativa de los minoristas frente a los fabricantes y sus implicaciones sobre los precios.

III. LA CONCENTRACIÓN EN EL SECTOR DE LA DISTRIBUCIÓN COMERCIAL EN ESPAÑA

Analizar el grado de concentración de la distribución comercial exige acotar los mercados en los que pudieran producirse situaciones de

CUADRO N.º 2

CUOTAS DE MERCADO DE LA ALIMENTACION COMPRADA POR LOS HOGARES, SEGÚN LUGARES DE COMPRA
(Porcentaje en valor)

	1995	1998	1999	2000	2001
TOTAL ALIMENTACIÓN					
Tienda tradicional	35,6	32,9	31,5	32,2	31,3
Supermercados	35,5	38,5	39,9	41,0	42,2
Hipermercados	16,8	17,3	17,0	19,0	18,3
Resto	12,1	11,3	11,6	7,8	8,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ALIMENTACIÓN FRESCA					
Tienda tradicional	48,7	49,8	47,8	50,2	48,8
Supermercados	26,4	27,0	27,4	29,4	30,3
Hipermercados	8,9	9,3	9,0	11,7	11,4
Resto	16,0	13,8	15,8	8,7	9,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ALIMENTACIÓN SECA					
Tienda tradicional	24,1	14,9	14,7	15,2	14,8
Supermercados	44,0	50,7	52,8	51,9	53,6
Hipermercados	24,3	25,9	25,3	25,9	24,8
Resto	7,6	8,6	7,2	6,9	6,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MAPyA, *La Alimentación en España*, varios años.

dominio. En el caso de la distribución comercial deben definirse la «industria» y el mercado geográfico en el que la competencia es relevante, es decir, los ámbitos funcional y geográfico en los que los consumidores eligen realizar sus compras.

Desde el punto de vista funcional, la industria está formada por los establecimientos tradicionales y los establecimientos en libreservicio, supermercados e hipermercados. En el cuadro n.º 2, puede verse cómo a través de estos tres formatos comerciales se comercializa más del 90 por 100 de las bebidas y alimentos adquiridos por los consumidores para su consumo en el hogar. Las otras formas comerciales minoristas mediante las que se comercializan los productos de alimentación (mercadillos ambulantes, autoconsumo, cooperativas de productores, etc.) tienen cierta importancia en mercados aislados o con baja demanda, pero son poco significativas en el conjunto del mercado de alimentación. Por ello, se puede justificar acotar el análisis de la concentración comercial en la distribución de bebidas y alimentos a esas tres formas comerciales.

Sin embargo, los datos del cuadro número 2 muestran claramente la necesidad de diferenciar entre la comercialización de los productos de alimentación en fresco y los productos envasados, o de «alimentación seca». Mientras que en la comercialización de los productos frescos los establecimientos con técnica de venta tradicional conservan casi la mitad de cuota de mercado, en la comercialización de los productos envasados la cuota del comercio tradicional no llega al 15 por 100 en 2001.

En la distribución de productos de alimentación envasados, las formas comerciales que son realmente significativas son las de técnica de venta en libreservicio, supermercados e hipermercados. Los establecimientos con forma de venta tradicional alcanzaban en 2001 solamente el 14,8 por 100 de cuota de mercado, casi diez puntos porcentuales menos que en 1995, continuando así la pérdida de cuota de mercado que viene observándose desde los primeros años ochenta, coincidiendo con el periodo de mayor expansión del formato hipermercado. Pero es significativo que a partir de 1998 se estabilice la cuota de mercado de los establecimientos tradicionales en torno al 15 por 100, lo que podría indicar que el proceso de concentración funcional de la distribución de alimentos envasados, y la consiguiente reducción del número de pequeños establecimientos, podría haber concluido. El 15 por 100 de cuota de mercado de las tiendas tradicionales sería la cuota residual a cubrir por las pequeñas tiendas especializadas, tanto en surtido (tiendas de especialidades gastronómicas, con comidas preparadas, etc.) como en otros servicios, por ejemplo tiendas con horarios muy amplios (tiendas de conveniencia, tiendas de gasolineras, etc.), o localizadas en entornos de demanda donde los consumidores no tienen fácil

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 96, 2003. ISSN: 0210-9107. «SECTOR AGROALIMENTARIO: PAC Y CAMBIOS EN LA DEMANDA»

acceso a formas comerciales de mayor tamaño, ya sea por residir en pequeñas localidades un tanto aisladas o por tratarse de personas con impedimentos para acudir a establecimientos situados fuera de su entorno próximo.

La estabilidad de la cuota de mercado de las tiendas tradicionales observada desde 1998 indica la existencia de cambios en la competencia en los mercados minoristas de productos de alimentación envasados, en el sentido de que, al no ser ya relativamente fácil ganar cuota de mercado del «pequeño comercio tradicional», la competencia se acentuará entre los formatos comerciales en libreservicio, supermercados e hipermercados fundamentalmente. Pero la estructura empresarial de estos subsectores minoristas difiere notablemente de la del pequeño comercio tradicional, al estar formada en gran medida por empresas de gran y mediano tamaño. La evolución de las cuotas de mercado entre 1998 y 2001 muestra, en primer lugar, la pujanza comercial del formato supermercado, pues es el único que incrementa su cuota en esos años, con una ganancia de tres puntos porcentuales. El formato hipermercado pierde en ese periodo 1,1 puntos porcentuales, y el «resto» de formas comerciales pierde estos últimos cuatro años casi dos puntos porcentuales de cuota, lo que podría indicar la tendencia a la desaparición de formas marginales de distribución.

Aunque la participación de los distintos formatos en el mercado de los productos de alimentación en fresco ha seguido una evolución similar a la de los productos envasados, se evidencian algunas diferencias significativas. En primer lugar, la cuota de las tiendas tradicionales es mucho más elevada, casi el 50 por 100 del total, y además, aunque con oscilaciones, se ha mantenido estable a lo largo del periodo considerado, 1995 a 2001. En segundo lugar, tanto los supermercados como los hipermercados han incrementado su cuota de mercado a lo largo de los siete años observados, aunque de forma más modesta que en los productos envasados. Son el «resto» de formas comerciales las que han disminuido notablemente su participación, pasando de una cuota de mercado de 16 por 100 en 1995 a sólo 9,5 por 100 en 2001. Por tanto, la concentración funcional en los mercados minoristas de alimentación en fresco es menor que la correspondiente a los productos envasados, manteniendo los establecimientos tradicionales una elevada competitividad.

Este diferente comportamiento hace que, mientras que para el análisis de la concentración de productos envasados nos podemos centrar en la evolución de los formatos de libreservicio, en el estudio de los productos frescos deba incluirse el papel fundamental de los establecimientos tradicionales.

Para el análisis de la concentración de la distribución de los productos envasados, una primera aproximación es el examen de la concentración empresarial en el mercado ACV (*all commodities value*) de Nielsen (2). En el cuadro n.º 3 se muestra la evolución seguida entre 1991 y 2001 por la concentración del mercado ACV en las cuatro (CR_4) y las ocho (CR_8) mayores empresas de distribución minorista de productos de alimentación en España. Es evidente el notable crecimiento de la concentración en este mercado en España, habiéndose duplicado la tasa de concentración tanto para las cuatro como para las ocho mayores empresas de distribución.

Estos valores sitúan a España más cerca de los niveles de concentración habituales en los países de su entorno, aunque todavía se mantiene por debajo de ellos. En el cuadro número 4 se recoge la concentración de la distribución comercial en los países de la UE. Aunque la información de este cuadro incluye a empresas de distribución alimentaria o no y, por tanto, no son directamente comparables con los del cuadro anterior, son un buen indicador del grado relativo de concentración existente en la distribución comercial española, y permiten pensar que la tendencia en el futuro será a aumentar aún más el grado de concentración en España. En 2001, la concentración en el mercado ACV en España era del 45,6 por 100 en poder de las tres primeras empresas de distribución (cuadro n.º 5). Sólo la primera empresa, Carrefour, concentra más de la cuarta parte del total del mercado.

El proceso de concentración se ha debido tanto al crecimiento interno (por apertura de nuevos establecimientos) como al externo (mediante compras o fusiones de empresas existentes en el mercado). En el anexo se recogen las principales operaciones de crecimiento externo de las mayores ocho empresas de distribución minorista de productos de alimentación y bebidas. Entre ellas destaca la fusión de Carrefour y Promodés en 2000, que supuso en España la consolidación del nuevo grupo Carrefour como primera empresa de distribución, presente en todos los formatos comerciales competitivos en el mercado de productos de alimentación (hipermercados Carrefour, establecimientos de descuento Día, supermercados Champion), en la venta de otros servicios a las personas y a los hogares (recambios y reparación de automóviles, restaurantes, financiación a los hogares, etc.) y en el desarrollo de negocios en paralelo a la actividad de distribución, como el de gestión inmobiliaria de los establecimientos.

El examen de los datos muestra, asimismo, que las políticas seguidas por las empresas difieren de unas a otras. Mientras que Merca-

CUADRO N.º 3

EVOLUCIÓN DE LA CONCENTRACIÓN EMPRESARIAL EN EL MERCADO ACV DE PRODUCTOS DE GRAN CONSUMO

AÑOS	TOTAL MERCADO ACV (Miles millones ptas.)	ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN	
		CR4	CR8
1991	4.690	23,7	32,7
1992	4.990	26,4	36,4
1993	5.180	28,7	38,8
1994	5.446	31,1	42,3
1995	5.665	33,8	46,6
1996	5.782	36,1	51,8
1997	5.991	41,9	58,3
1998	6.185	44,7	63,4
1999	6.438	45,4	65,7
2000	6.720	49,2(*)	63,3
2001	7.040	51,5(*)	67,2

(*) A partir de 2000 los datos incluyen la fusión de Carrefour y Promodés.
Fuente: Nielsen, *El mercado ACV Nielsen,* varios años.

dona, segunda de las mayores empresas y primera en el segmento de los supermercados, ha seguido en los últimos años una política de crecimiento interno, mediante la apertura de nuevos establecimientos que responden bien a su concepto comercial y de especialización en el segmento de supermercados grandes (de hecho, desinvirtió en el segmento de hipermercados), otras empresas, como la holandesa Ahold, ha seguido una política de crecimiento externo muy agresiva, mediante la compra de cadenas de establecimientos con alta implantación local, y especializada en el segmento de los supermercados, que la ha llevado en pocos años al cuarto puesto entre las mayores empresas de distribución en España. El grupo Eroski ha seguido una estrategia de crecimiento en la que se combinan tanto el crecimiento interno como el externo mediante alianzas, antes que en la mera compra de activos en funcionamiento, así como la diversificación hacia la prestación de servicios a las familias y de actividades paralelas a la distribución, como el desarrollo y gestión de centros comerciales.

En general, puede comprobarse que las estrategias de crecimiento de las empresas no siguen una pauta

CUADRO N.º 4

CONCENTRACIÓN EN EL SECTOR DISTRIBUCIÓN (Año 2000)

Países	Cuota de mercado de los tres mayores minoristas
Suecia	95
Noruega	86
Holanda	83
Finlandia	80
Suiza	75
Francia	66
Dinamarca	63
Bélgica	62
Austria	56
Portugal	55
Irlanda	54
Alemania	53
Reino Unido	52
España	44
Italia	32
Grecia	25

Fuente: Nielsen.

CUADRO N.º 5

CUOTAS DE MERCADO ACV DE LAS PRIMERAS OCHO EMPRESAS EN 2001

Empresas	Ventas ACV (Miles de millones de pesetas)	Participación en mercado ACV (Porcentaje)
Carrefour	1.823,36	25,9
Mercadona	711,04	10,1
Eroski	675,84	9,6
Aucham	492,80	7,0
Ahold	337,92	4,8
El Corte Inglés	316,80	4,5
Caprabo	239,36	3,4
Lidl	211,20	3,0
TOTAL	4.808,32	68,3

Fuente: Nielsen, *El mercado ACV Nielsen 2001.*

común, sino que más bien parecen responder a situaciones particulares de las empresas. La concentración en la distribución adquiere así múltiples dimensiones, por lo que los análisis han de referirse a mercados particularizados, a los «mercados relevantes» en cada situación.

La concentración de la distribución comercial no alcanza sólo a los mercados minoristas, sino que también se manifiesta en la integración de las funciones mayoristas por las grandes empresas de distribución. Las grandes empresas minoristas han seguido dos estrategias diferenciadas de integración «hacia atrás». Algunas grandes empresas, fundamentadas en hipermercados y multinacionales (Carrefour y Auchan), han integrado en su grupo las funciones mayoristas mediante la creación de empresas especializadas (en la comercialización de productos hortofrutícolas en fresco, por ejemplo) que procuran el aprovisionamiento a los establecimientos de la cadena, tanto en España como en los distintos países europeos. De forma distinta, las empresas fundamentadas en el segmento de supermercados han constituido las llamadas «centrales de compra», que realizan una serie de funciones, básicamente la función de compras, de forma unificada para las empresas asociadas a la central, gestionando también otros flujos de comercialización directamente asociados al de compras, como los de transporte, almacenamiento y pagos. Entre las centrales de compra también se ha operado un fuerte proceso de concentración, pasando de las veintiuna centrales de compra de productos de gran consumo existentes en 1990, a que ocho años más tarde tan sólo quedaran dos, IFA y Euromadi, tras un proceso por el que estas dos centrales absorbieron al resto (Cruz, 1999: 50 y 51).

Los canales de distribución se han reestructurado de acuerdo con esta mayor concentración. Una primera consecuencia es la desaparición de buena parte de los mayoristas cuyos principales clientes eran los pequeños minoristas tradicionales. Obviamente, el fenómeno se da en mayor medida en los canales de distribución de alimentos envasados, en los que se ha alcanzado un alto grado de concentración minorista, que en los canales de alimentos en fresco, en los que los minoristas tradicionales mantienen aún aproximadamente la mitad del mercado y en los que la presencia de mayoristas continúa siendo muy fuerte. En segundo lugar, se han modificado los términos de la relación con los proveedores y fabricantes, que ahora han de negociar con empresas que tienen un gran poder en los mercados minoristas. El incremento de la concentración en la distribución comercial afecta así tanto a la competencia horizontal en los mercados minoristas como a la competencia vertical en los mercados de aprovisionamiento.

1. La concentración territorial de la distribución comercial

Dado que la competencia en los mercados minoristas tiene lugar en ámbitos geográficos reducidos a los entornos próximos a los consumidores, el análisis de la concentración debe referirse también a esos ámbitos geográficos. En el cuadro n.º 6 se recogen los índices de concentración provincial de supermercados e hipermercados correspondientes a 2001 y la evolución seguida por la superficie comercial y los índices de concentración entre 1993 y 2001, medidos por la superficie de venta de los establecimientos. Esta variable es una buena aproximación a la concentración de las ventas, puesto que la productividad de la superficie de ventas aumenta con el tamaño de los establecimientos.

Los datos del cuadro n.º 6 muestran que, en efecto, cuando se mide la concentración en mercados más pequeños y ajustados al ámbito de elección real de los consumidores, los índices de concentración aumentan considerablemente, y eso aun cuando el ámbito provincial es todavía mayor que el mercado relevante de los consumidores. De las cincuenta provincias más Ceuta y Melilla, sólo en un caso (Toledo) el índice de concentración provincial es inferior al correspondiente al del total de España. En general, el índice de concentración de las cuatro mayores empresas de cada provincia es muy elevado. Ceuta y Melilla presentan CR_4 de 100 por 100, pero aunque siguen la tendencia de las poblaciones de menor tamaño hacia mayores tasas de concentración, que se comenta inmediatamente, se trata de casos muy particulares. Es importante destacar el alto grado de concentración provincial: por encima del 80 por 100 se encuentran doce provincias, más Ceuta y Melilla; veintiocho provincias por encima del 70 por 100 y, excepto dos provincias, todas tienen una concentración de la superficie comercial en libreservicio superior al 50 por 100.

También la participación de los líderes provinciales por superficie de venta resulta elevada. Además de los valores encontrados en las dos ciudades autónomas, en cuatro provincias el líder ostenta más del 40 por 100 de superficie comercial: las tres provincias vascas, en las que el líder es Eroski, y Huelva, liderada por la empresa Cash Lepe. En otras catorce provincias el líder ostenta entre el 30 y el 40 por 100 de superficie comercial en libreservicio. El líder en el ámbito nacional, Carrefour, también es líder en veintidós provincias, con grados de participación muy diversos, desde el 38,2 por 100 que alcanza en Palencia, hasta el 12 por 100 del total de superficie comercial que le basta para ser líder en la provincia de Toledo.

No se aprecia correlación entre el grado de concentración y la tasa

CUADRO N.º 6

EVOLUCIÓN DE LA CONCENTRACIÓN PROVINCIAL DE LA DISTRIBUCIÓN MINORISTA (1993 - 2001)

PROVINCIA	2001(31/12)		EMPRESA LÍDER		TASA DE VARIACIÓN 2001/93	
	Sup. total	CR4	Cuota m²	Nombre empresa	Sup. total	CR4
Ceuta	8.258	100,00	48,40	Ahold	83,51	0,00
Melilla	6.846	100,00	55,70	Ahold	13,53	0,00
Álava	61.575	89,45	44,70	Eroski	70,54	8,59
Lugo	75.833	87,29	31,10	Gadisa	85,80	17,80
Cáceres	56.924	86,55	34,67	Carrefour	22,68	13,95
Orense	66.619	84,70	25,00	Carrefour	94,03	29,85
Rioja	62.464	84,42	36,60	Auchan	67,17	19,25
Guipúzcoa	156.193	83,63	40,70	Eroski	106,81	28,72
Palencia	36.853	83,40	38,20	Carrefour	33,37	15,91
Zaragoza	234.576	82,77	24,20	Auchan	106,85	46,94
Soria	15.400	81,93	29,20	Leclerc	157,22	-18,07
Badajoz	124.282	80,55	35,23	Carrefour	36,68	16,49
Navarra	103.780	79,31	31,00	Eroski	88,17	12,91
Valencia	532.172	78,23	27,20	Mercadona	55,90	-0,89
Zamora	33.860	77,32	35,20	Eroski	58,39	-3,02
Burgos	78.258	75,64	25,20	Auchan	145,03	0,27
Asturias	323.615	75,53	22,10	Alimerka	59,91	37,17
Huesca	52.111	75,35	34,20	Eroski	38,56	0,49
Vizcaya	248.280	75,21	40,10	Eroski	67,15	24,60
Segovia	16.806	74,66	24,20	Caprabo	12,32	-7,08
La Coruña	223.332	74,44	31,10	Gadisa	102,84	25,22
Lérida	74.559	72,75	25,60	Caprabo	128,62	10,78
Salamanca	66.811	72,37	26,74	Carrefour	27,86	17,77
Cantabria	137.241	71,94	24,96	Carrefour	80,47	2,93
Huelva	133.282	71,79	40,10	Cash Lepe	85,39	20,43
Albacete	81.683	71,49	21,83	Carrefour	77,61	-10,58
Jaén	116.142	71,34	32,00	Luis Piña	97,14	2,94
Cádiz	283.642	70,71	32,50	Carrefour	41,53	45,53
Baleares	235.839	69,97	31,20	Mercat (Eroski)	52,75	50,15
León	106.878	69,64	26,30	El Árbol	71,28	-7,58
Murcia	246.059	68,89	23,23	Carrefour	72,56	40,72
Teruel	20.067	68,45	27,20	Auchan	102,00	-9,40
Pontevedra	175.826	67,95	19,00	Froiz	119,55	17,12
Valladolid	125.483	67,13	28,40	Carrefour	63,54	18,07
Tenerife	177.583	66,26	24,90	Jesuman	62,17	42,71
Málaga	341.360	65,86	21,70	Ahold	51,33	67,14
Ávila	30.465	65,76	34,10	Carrefour	69,77	38,40
Sevilla	378.178	65,02	28,30	Carrefour	27,56	23,59
Castellón	12.761	64,05	20,34	Carrefour	-84,86	24,50
Córdoba	150.511	62,80	26,01	Carrefour	97,39	28,53
Almería	120.906	60,86	24,10	El Árbol	283,26	-11,60
Guadalajara	31.740	60,09	20,80	Eroski	89,64	-13,39
Madrid	981.709	59,67	30,26	Carrefour	74,74	29,44
Las Palmas	247.029	58,60	33,00	Ahold	91,21	30,92
Tarragona	172.866	58,58	21,72	Carrefour	75,37	1,67
Alicante	356.192	57,50	21,95	Carrefour	71,10	0,62
Gerona	230.333	57,46	26,78	Carrefour	65,46	-18,32
Cuenca	34.134	56,63	22,13	Carrefour	131,37	-16,18
Barcelona	1.055.282	56,35	22,89	Carrefour	85,28	40,06
Ciudad Real	108.175	52,39	20,40	Mercadona	71,15	17,20
Granada	144.888	49,75	16,53	Carrefour	73,28	-7,09
Toledo	77.209	41,80	11,98	Carrefour	97,64	-9,62
TOTAL	8.972.870	46,18	22,29	Carrefour	68,91	53,40

Fuente: Revista *Alimarket*, varios números.

de variación de la superficie de venta provincial en autoservicio, ni con la evolución, entre 1993 y 2001, de la propia tasa de evolución. El simple examen de los datos del cuadro número 6 sirve para evidenciar la falta de correlación entre estas variables. El grado de concentración parece tener relación negativa con la superficie comercial total instalada en cada provincia, y consecuentemente con el tamaño de las poblaciones provinciales, es decir, que a medida que se incrementa el tamaño de la superficie de ventas en libreservicio provincial disminuye el grado de concentración. Sin embargo, la baja correlación obtenida entre ambas variables hace necesario remitir el análisis a casos particularizados en los que sea posible observar la existencia, o no, de barreras de entrada.

2. Análisis de la relación entre precios y concentración minorista de alimentación en España

Este análisis empírico pretende contrastar la relación entre el grado de concentración y el poder de mercado ejercido en el ámbito local por el comercio minorista de productos de alimentación en nuestro país. La información disponible limita el estudio al ámbito de los establecimientos de libreservicio y a la utilización de medidas *proxies* de las verdaderas variables. Es un trabajo intrasectorial, en el que la dimensión espacial determina las diferencias de concentración y de precios observadas a partir del análisis de una serie de datos formada por 120 observaciones referidas a 40 capitales de provincia (3) entre 1999 y 2001.

La información referida a los precios procede de la revista OCU *Compra Maestra*, las medidas de concentración y tamaño se han construido con datos sobre superficie de ventas publicados por la revista *Alimarket*, y la población residente en las capitales de provincia se ha tomado de la base INE. El índice de precios se corresponde con el de una cesta de la compra integrada por productos de alimentación y de limpieza, especificados «de forma inequívoca por su marca, peso, volumen, número de unidades y categoría» (4). La concentración (CR_4) se mide mediante un índice absoluto, que estima la participación que las cuatro mayores empresas minoristas instaladas en cada provincia tienen en la superficie de venta total disponible (m^2) en establecimientos de libreservicio. Las economías de escala (TM), que potencialmente pueden derivarse de la dimensión, se calculan como el tamaño medio, medido en m^2 de superficie de ventas de las cuatro mayores empresas minoristas de libreservicio instaladas en cada provincia. La variable población se define, en términos relativos a la disponibilidad de oferta, por el cociente entre número de habitantes y los metros cuadrados de superficie de venta (POB).

Para la variable dependiente disponemos de medidas alternativas; así el nivel de precios puede aproximarse por el índice medio (PMED), el índice mínimo (PMIN) o el índice máximo (PMAX) que OCU *Compra Maestra* observa en cada capital de provincia cuando recoge la información, mientras que la dispersión se puede expresar por el valor del rango DISPRA estimado por la diferencia entre PMAX y PMIN. Como los datos se corresponden con tres períodos anuales diferentes (5), se incorporan dos variables ficticias, o *dummy* para reflejar el efecto fijo del tiempo.

El análisis llevado a cabo estima un modelo lineal, y las hipótesis a contrastar se concretan en que el signo de los coeficientes de la concentración, tamaño medio (barreras a la entrada derivadas de economías de escala) y demanda potencial se espera que sean positivos. El procedimiento econométrico de estimación elegido para limitar el efecto de la colinealidad es el de *stepwise*, o MCO por etapas. En el cuadro n.º 7 se presenta una estadística descriptiva de las variables incluidas en el análisis, y en el cuadro n.º 8, los resultados para los cuatro modelos estimados.

Los resultados obtenidos indican que todos los modelos son globalmente significativos al 99 por 100, según el estadístico F de Snedecor. El porcentaje de varianza explicada oscila entre el 51 por 100 y el 24 por 100, según el índice con el que tratemos de aproximar el nivel de precios de los diferentes mercados locales.

El coeficiente estimado para el índice de concentración es positivo y significativo en los tres modelos en los que el precio se expresa en nivel. Por tanto, los procesos de concentración están incrementando el poder de mercado de las empresas minoristas en los mercados locales (6), constatándose que en las ciudades donde el grado de concentración es superior también se observan índices de precios más altos, tanto si se miden por los umbrales mínimo y máximo como por una medida central. El efecto de las economías de escala, medido por la dimensión de las empresas más grandes, indica que el tamaño permite levantar barreras a la entrada que protegen a las empresas instaladas de la competencia potencial, de forma que en las ciudades donde la dimensión media de los principales minoristas es mayor, la amenaza de entrada de nuevas empresas minoristas es menor, y en consecuencia los precios pagados por los consumidores son más altos.

El efecto de las barreras a la entrada sólo es positivo y significativo para los índices medios y máximos de los precios locales, y no para el ín-

CUADRO N.º 7

ANÁLISIS DESCRIPTIVO

Variables	*N*	*Mínimo*	*Máximo*	*Media*	*Desv. típ.*
PREMED	114	110,00	129,00	117,49	3,79
PREMIN	114	100,00	121,00	110,75	4,31
PREMAX	114	114,00	150,00	127,35	7,14
RANGO	114	0,00	46,00	16,18	8,10
CR4	120	18,50	95,40	70,94	12,65
TM	120	2.043,44	148.654,75	31.870,06	30.739,28
POB	120	0,33	11,49	1,80	1,21
N válido	114	—	—	—	—

CUADRO N.º 8

RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES

Variable	*PMED*	*PMIN*	*PMAX*	*DISPRA*
Constante	114,39 ***(75,80)	108,24 ***(53,26)	119,16 ***(38,92)	11,30 ***(12,60)
CR_4	0,07 ***(3,49)	0,07 **(2,39)	0,09 **(2,13)	— —
TM	0,19 **(2,39)	— —	1,25 ***(7,53)	1,50 ***(7,49)
POB				
Año 2000	-1,09 *(-1,77)	-1,46 *(-1,67)	— —	— —
Año 2001	-5,97 ***(-9,86)	-4,90 ***(-5,73)	-5,92 ***(-5,57)	— —
R^2 ajustado	0,51	0,24	0,42	0,32
F	***30,91	***13,15	***28,86	***56,07

Notas: Entre paréntesis aparece el valor de la *t-student*. *Significativo al 90 por 100. **Significativo al 95 por 100. ***Significativo al 99 por 100.

dice mínimo. Esta evidencia pone de manifiesto que la presencia de barreras a la entrada sólo es aprovechada por algunos establecimientos, especialmente, dada la magnitud y nivel de significación del coeficiente estimado para el modelo de precios máximos, por aquellos que presentan una estrategia comercial de posicionamiento local de alto precio. Este resultado es coherente con el obtenido en el modelo que pretende explicar la dispersión de precios en un mercado local, ya que aquellos factores que expliquen mejor y justifiquen las diferencias observadas en los precios máximos de las capitales de provincias también justificarán, razonablemente, las diferencias en dispersión. Puesto que la concentración afecta tanto a los precios mínimos como a los máximos, aunque la magnitud en estos últimos es ligeramente superior, su efecto sobre la dispersión no es significativo. Por el contrario, las barreras a la entrada sólo afectan a los precios máximos; por tanto, necesariamente, deben afectar a la dispersión.

Por otro lado, el hecho de que en el modelo que trata de explicar las diferencias entre los establecimientos más baratos (para una misma cesta de la compra de productos de marcas líderes) de las distintas capitales de provincia sólo sea significativa la concentración exige buscar otras variables que afectan al fenómeno. En nuestra opinión, las nuevas variables hay que buscarlas entre las estrategias comerciales (rentabilidad del espacio, surtido, promociones) y las ventajas competitivas en costes (con origen en diferentes fuentes) que presentan dichos establecimientos.

El tamaño de la demanda relativa no afecta significativamente a las diferencias de precios observadas entre mercados locales. Por otro lado, la *dummy* temporal refleja que en el año 2001, frente a los dos años precedentes (7), parece haberse producido un cambio en el patrón seguido por los niveles locales de precios. El signo negativo del coeficiente de esta variable no puede interpretarse, debido a la forma en que está construido el índice, como una reducción de precios en el año 2001 con respecto a los años 1999 y 2000, sino como una menor distancia entre los precios de la cesta más barata a nivel nacional y los precios medios, mínimos o máximos de la misma cesta en las diferentes ciudades.

IV. CONCENTRACIÓN DE LOS SECTORES DE PRODUCCIÓN

La concentración de la distribución es también un estímulo para la concentración de los fabricantes. Sin duda que los fabricantes se concentran como consecuencia de la búsqueda de una mayor dimensión que les permita acceder a las economías de escala y alcance. Además, el proceso de integración de la Unión Europea está suponiendo una mayor exigencia de tamaño para competir en el Mercado Único. Pero también es cierto que la creciente concentración de los distribuidores deja un menor espacio disponible para los productos de los fabricantes. Teniendo en cuenta que la tendencia actual de los distribuidores es que para cada producto figure en su lineal la marca líder, una o dos marcas más, una marca del dis-

tribuidor y, a lo sumo, una marca propia de primer precio, la reducción de espacio en los lineales implica una menor posibilidad de competir para los fabricantes.

El análisis comparativo de la concentración entre fabricantes y distribuidores debe atender a la diferente sustituibilidad que tiene cada una de las partes en la transacción. Así, el fabricante vende su producto a unos distribuidores, cada uno de los cuales controla una determinada cuota de mercado y cuyo rechazo de la transacción supondrá la pérdida del mercado cubierto por ese distribuidor. Por el contrario, el distribuidor vende un surtido de productos formado a partir de la oferta de numerosos fabricantes y, por lo general, puede sustituir un producto de un fabricante por otro de un fabricante competidor sin que ello le suponga un efecto apreciable sobre sus ventas. En este sentido, se puede afirmar que mientras que el distribuidor no es sustituible para cubrir una determinada cuota de mercado el fabricante es fácilmente sustituible (con la excepción de las primeras marcas) en el surtido del distribuidor. Para ilustrar la asimetría de esta relación, baste considerar que para la mayor empresa distribuidora (Carrefour) los principales proveedores eran Coca Cola, con el 3,6 por 100 de sus ventas, y Unilever y Nestlé que eran las únicas que superaban el 3 por 100 de sus ventas. Por el contrario, para un gran número de categorías de producto, las ventas de la mayor empresa distribuidora superaba el 30 por 100 de las ventas de la categoría (8).

Mientras que el CR_4 en la distribución en el año 2000 era el 49,2 por 100 del mercado ACV de Nielsen, con un incremento desde el 31,1 por 100 que representaba en 1994, es decir de 18,1 puntos porcentuales en el período citado, en la industria (ver cuadro n.º 9) el incremento de la concentración ha sido en todas las categorías inferior al de la distribución, con la excepción de leche líquida (18,6 puntos más). En consecuencia, se puede afirmar que en el periodo 1994-2000 el proceso de concentración en la distribución ha sido más intenso que en la industria, lo que se debe expresar en un incremento del poder de mercado del distribuidor sobre el fabricante en las negociaciones dentro del canal de distribución.

La evolución de la concentración de las cuatro primeras empresas fabricantes de cada categoría no muestra para el periodo 1994 a 2000 una tendencia claramente definida. De las 31 categorías de producto analizadas, 15 presentan un incremento de la concentración de los cuatro primeros fabricantes, mientras que en 16 ha disminuido la concentración. Una posible explicación de esta menor concentración de los fabricantes puede encontrarse en el fuerte incremento de la cuota de la marca del distribuidor, que en el mismo periodo pasa del 8,3 por 100 en 1994 al 16,1 por 100 en 2000. Obviamente, una parte de dicha cuota ha sido fabricada por alguno de los cuatro primeros fabricantes, pero también una parte notable ha sido producida por fabricantes de menor tamaño, lo que ha tenido un efecto moderador de la concentración y, en consecuencia, una reducción del poder de negociación de los fabricantes.

Las categorías de mayor crecimiento de la concentración han sido leche líquida, café tostado, legumbres y magdalenas. Por el contrario, la disminución de la concentración ha sido superior a los diez puntos porcentuales en postres preparados, infusiones, yogures, verduras congeladas, platos preparados, brandy y caldos. En algunos sectores, como los yogures (40,0 por 100) y pastas (30,0 por 100), el principal fabricante alcanza cuotas de mercado importantes, que superan la cuota del mayor distribuidor.

A partir de estos datos de concentración de los fabricantes y de los previamente expuestos de los distribuidores, resulta interesante analizar el impacto de la concentración en la cadena de distribución, y especialmente su incidencia sobre la distribución del excedente entre los diferentes intermediarios y su impacto sobre la formación de los precios finales.

El análisis temporal de los márgenes es un indicador de la evolución de las relaciones de poder en el canal y de la distribución de las ganancias de eficiencia entre fabricantes, minoristas y consumidores. Una subida de márgenes minoristas puede estar señalando unos mejores servicios a los consumidores, que suponen unos mayores gastos comerciales que se recuperan a través del margen, pero también pueden recoger una posición competitiva de mayor poder de mercado, que se expresa en unos mayores precios sobre los consumidores y/o unos costes de adquisición más bajos de los proveedores. La evolución de los márgenes de los fabricantes muestra su poder de negociación a través de su capacidad para trasladar a precios de venta a minoristas y a consumidores sus incrementos de costes.

En el cuadro n.º 10, elaborado con datos de la Central de Balances del Banco de España, se puede ver el comportamiento al alza de los márgenes, tanto mayoristas como minoristas. En el periodo 1997-2000, los márgenes brutos mayoristas se incrementan en 0,92 puntos porcentuales, y los minoristas, en 1,85 puntos. El incremento de margen bruto minorista se transmitirá a precios de venta más elevados y/o precios de compra de los productores más bajos, o será empleado en mayores servicios. Sin embargo, el fuerte aumento del margen neto minorista de 0,7 puntos en el periodo analizado estaría indicando que una parte de ese incremento de

CUADRO N.º 9

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN VOLUMEN DE LAS CUATRO PRIMERAS EMPRESAS DE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA POR CATEGORÍA DE PRODUCTO (porcentaje)

Categorías de productos	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
Aceite de girasol	39,69	40,39	38,20	37,19	34,76	36,98	38,05
Aceite de oliva	40,18	41,09	39,55	40,70	40,38	46,25	43,10
Agua mineral	32,30	35,80	34,20	34,40	33,40	34,10	34,80
Arroz	50,80	51,00	50,80	50,60	51,40	50,60	44,90
Berberechos	37,30	37,90	39,70	41,70	41,90	39,00	37,50
Brandy	90,90	90,70	90,58	80,00	79,50	78,30	77,20
Caballa	37,30	37,90	39,70	41,70	41,90	39,00	37,50
Café instantáneo	58,40	61,50	62,86	61,50	65,00	67,90	68,60
Café tostado	61,40	65,67	68,70	68,00	67,80	67,50	67,00
Caldos	91,00	91,10	88,70	87,60	85,40	81,80	81,00
Espárragos	26,50	24,50	22,00	23,00	26,50	26,90	26,80
Galletas	66,50	57,80	65,60	61,30	60,20	59,70	60,00
Infusiones	74,40	69,00	64,30	61,80	57,10	50,39	54,94
Leche líquida	33,70	32,67	43,60	43,03	55,11	51,03	52,32
Legumbres	38,19	35,31	33,97	45,48	42,83	39,88	42,92
Magdalenas	48,62	48,66	49,09	49,31	48,96	53,46	52,71
Mayonesa	73,80	74,00	76,00	71,00	70,10	69,40	69,10
Mejillones	37,30	37,90	39,70	41,70	41,90	39,00	37,50
Pastas secas	58,90	54,85	56,74	59,79	61,76	60,13	59,20
Piña envasada	16,68	14,17	14,27	15,11	13,79	13,97	13,80
Platos preparados	57,70	55,10	53,60	49,20	44,76	41,40	43,00
Postres preparados	87,50	81,90	75,90	71,70	69,10	65,19	63,30
Sardinas	37,30	37,90	39,70	41,70	41,90	39,00	37,50
Sopas de sobre	91,00	91,50	89,60	91,30	88,00	85,60	83,00
Tabletas de chocolate	62,79	60,60	61,59	60,90	60,20	60,77	61,35
Tomate natural	16,68	14,17	14,27	15,11	13,79	13,97	13,80
Verduras congeladas	65,70	62,00	62,50	59,00	57,10	55,11	50,39
Vinos de mesa (1 litro)	36,04	24,08	24,19	22,65	25,49	25,09	25,65
Whisky	77,89	78,00	81,37	81,00	79,06	82,20	80,20
Yogur	86,20	84,90	80,80	78,20	75,20	70,40	67,20
Zumos	42,30	43,20	45,50	45,80	47,30	42,90	43,80

Fuente: Elaborado con datos de Nielsen (*).
(*) Los autores quieren agradecer a la profesora Natalia Rubio la elaboración de estos datos.

margen bruto no ha sido trasladado y ha contribuido a la mayor rentabilidad de la distribución minorista. Este dato, junto a la relación positiva entre precios pagados por los consumidores y el grado de concentración minorista constatada en el análisis de los mercados locales, contribuye a que la hipótesis teórica, relativa a los efectos globalmente interrelacionados que la concentración minorista tiene sobre el ejercicio del poder de mercado en el canal, adquiera un cierto grado de solidez empírica.

Por otra parte, en el período citado también se incrementan los márgenes brutos de los fabricantes y en muy escasa medida (6 centésimas) el margen neto. Una posible explicación a este dato sería que las empresas fabricantes obtienen también una parte del incremento de los márgenes procedentes de los aumentos de los precios pagados por los consumidores, si bien el mayor poder de mercado de los distribuidores les permite apropiarse de la mayor parte de ese incremento.

Si valoramos el margen neto del canal de distribución integrado por fabricante, mayorista y minorista, y agregamos los tres márgenes netos, la evolución de los mismos muestra una tendencia creciente que pasa del 5,02 por 100 de las ventas en 1997 al 5,96 por 100 en 2000. En la mayoría de los casos, la función mayorista ha sido absorbida por los minoristas, con lo que el margen neto real será inferior a la suma de los tres componentes.

Este crecimiento del margen neto agregado en el que participan todos los agentes introduce una distribución más favorable para los minoristas que han ampliado su nivel de concentración y, en consecuencia, su poder de mercado. Mientras que en 1997 su margen neto minorista representaba el 16,5 por 100 del margen total, en 2000 ese porcentaje asciende al 25,6 por 100 del total.

CUADRO N.º 10

EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LOS MÁRGENES EN LAS EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN ESPAÑOLAS

Margen bruto: porcentaje de valor añadido/cifra neta de negocios Margen neto: resultado económico neto / cifra neta de negocios	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
COMERCIO AL POR MAYOR DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS, BEBIDAS Y TABACO				
Margen bruto	11,06	11,16	11,76	11,98
Margen neto	1,33	1,35	1,50	1,51
COMERCIO AL POR MENOR EN ESTABLECIMIENTOS NO ESPECIALIZADOS				
Margen bruto	12,80	13,08	13,82	14,65
Margen neto	0,83	0,97	1,06	1,53
INDUSTRIA DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS Y BEBIDAS				
Margen bruto	30,35	30,63	28,78	31,94
Margen neto	2,86	2,91	3,21	2,92
CANAL DE DISTRIBUCIÓN (FABRICANTE + MAYORISTA + MINORISTA)				
Margen neto agregado	5,02	5,23	5,77	5,96

Fuente: Banco de España, Central de Balances.

CUADRO N.º 11

EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LOS MÁRGENES NETOS EN LAS EMPRESAS INDUSTRIALES DE ALIMENTACIÓN ESPAÑOLAS

Margen neto: resultado económico neto / cifra neta de negocios (Valor correspondiente a la mediana)	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
Industria de productos alimenticios y bebidas	2,86	2,91	3,21	2,92
Industria cárnica	2,45	2,69	2,48	2,48
Elaboración y conservación de pescados	3,60	2,97	2,59	3,00
Fabricación de grasas y aceites	0,96	1,97	2,22	1,68
Preparación y conservas de frutas y hortalizas	3,69	3,56	3,68	3,86
Industrias lácteas	2,89	2,44	2,.96	2,72
Fabricación de productos de molinería, almidones y productos amiláceos	3,21	2,94	3,21	2,90
Fabricación de otros productos alimenticios	2,83	2,97	3,19	2,87
Elaboración de bebidas	4,41	4,44	6,12	5,52

Fuente: Banco de España, Central de Balances.

El cuadro n.º 11 recoge el desglose disponible del margen neto dentro de la industria de productos de alimentación y bebidas. Los datos de concentración disponibles no presentan la misma estructura, por lo que no se puede realizar un análisis estadístico más preciso. No obstante, se puede destacar el alto volumen de margen neto y su tendencia creciente en el sector de elaboración de bebidas, que es también el sector donde la concentración es más elevada tanto en refrescos como en bebidas alcohólicas.

Para estudiar el impacto de la concentración de los fabricantes en los precios de los productos, sería conveniente disponer de los precios de venta de los fabricantes a los minoristas, variable que se desconoce, por lo que utilizamos los precios medios de cada categoría de productos. Esta variable obtenida de los anuarios de Nielsen se deflacta con los índices de precios al consumo que publica el Instituto Nacional de Estadística. Los datos así actualizados para las 31 categorías de productos de alimentación se relacionan con la evolución de la concentración expuesta en el cuadro n.º 9.

Los coeficientes de correlación obtenidos entre las cuotas de mercado de los fabricantes y los precios medios de venta de los productos de cada categoría se recogen en el cuadro n.º 12. La hipótesis teórica es que un incremento en la concentración de los fabricantes debería suponer un mayor poder de mercado, que se expresaría en unos incrementos de precios hacia los distribuidores, que a su vez los trasladarían, en todo o en parte, hacia los consumidores en el precio final. En consecuencia cabría esperar una correlación positiva entre las dos variables. En dicho cuadro se puede apreciar que de las 31 categorías estudiadas existe una relación significativa, con una probabilidad del 95 por 100, en ocho de

CUADRO N.º 12

RELACIÓN ENTRE EL INCREMENTO DE PRECIOS MEDIOS REALES Y LA CONCENTRACIÓN PARA CADA CATEGORÍA DE PRODUCTOS DE ALIMENTACIÓN

CATEGORÍA DE PRODUCTO	*CONCENTRACIÓN FABRICANTE*		*CONCENTRACIÓN RELATIVA*	
	Coeficiente de correlación	*Significación*	*Coeficiente de correlación*	*Significación*
Concentración fabricante: cuota de los 4 mayores fabricantes				
Concentración relativa: cuota de los 4 mayores distribuidores / cuota de los 4 mayores fabricantes				
Aceite de girasol	0,080	—	-0,532	—
Aceite de oliva	-0,311	—	-0,540	—
Agua mineral	-0,368	—	0,795	**
Arroz	0,648	—	-0,963	***
Berberechos	0,549	—	0,533	—
Brandy	0,843	***	-0,916	***
Caballa	-0,160	—	-0,633	—
Café instantáneo	-0,453	—	-0,406	—
Café tostado	0,160	—	-0,432	—
Caldos	0,852	***	-0,865	***
Espárragos	0,111	—	-0,944	***
Galletas	0,479	—	-0,627	—
Infusiones	0,907	***	-0,850	***
Leche líquida	-0,693	*	0,187	—
Legumbres	-0,370	—	-0,930	***
Magdalenas	-0,669	*	-0,881	***
Mayonesa	0,670	*	-0,888	***
Mejillones	-0,568	—	0,069	—
Pastas secas	-0,276	—	-0,958	***
Piña envasada	-0,468	—	0,836	***
Platos preparados	0,836	***	-0,840	***
Postres preparados	-0,464	—	0,328	—
Sardinas	-0,224	—	-0,009	—
Sopas de sobre	0,845	***	-0,937	***
Tabletas de chocolate	0,395	—	0,223	—
Tomate natural	0,823	**	-0,685	*
Verduras congeladas	0,949	***	-0,948	***
Vinos de mesa (1 litro)	-0,827	**	0,468	—
Whisky	-0,650	—	-0,892	***
Yogur	0,043	—	-0,026	—
Zumos	0,188	—	0,821	**

***La correlación es significativa al nivel 0,01.
**La correlación es significativa al nivel 0,05.
*La correlación es significativa al nivel 0,10.
Fuente: Elaboración propia.

ellas (brandy, caldos, infusiones, platos preparados, sopas de sobre, tomate natural, verduras congeladas y vinos de mesa). En todas estas categorías, la concentración ha descendido, con lo que la correlación positiva indicaría una disminución de precios a la vez que disminuye la concentración de los fabricantes. El signo del coeficiente de correlación es negativo (contrario a la hipótesis establecida) en el caso de los vinos de mesa, donde se estaría mostrando una menor subida de precios mientras se incrementa el grado de concentración.

Para intentar medir la evolución del poder de mercado entre fabricante y minorista en cada categoría, se construye un indicador formado por el cociente entre el CR_4 de la distribución y el CR_4 de los fabricantes de cada categoría. De esta forma, se analiza la variación de la concentración de los fabricantes en términos relativos a la concentración de los minoristas. Un aumento del índice de concentración relativa indicaría que la concentración de los minoristas ha aumentado en mayor medida que la concentración de los fabricantes, con lo que el poder de los distribuidores es mayor y podrían presionar para obtener precios más bajos de los fabricantes, que luego se trasladarían en parte a los consumidores. En este caso, la hipótesis de trabajo es una correlación nega-

tiva y significativa entre la evolución de los precios y de la concentración relativa.

Los resultados obtenidos, que se muestran en el cuadro n.º 12, indican que existe una relación significativa, al menos al 95 por 100 de probabilidad en 15 de las 31 categorías estudiadas. Los signos de los coeficientes de correlación son negativos en todos los casos, con la excepción del agua mineral, la piña envasada y los zumos (categorías en las que se ha producido una fuerte elevación de precios medios en términos reales).

El reducido número de años disponibles hace que este análisis se mueva todavía en un nivel exploratorio, aunque las evidencias apuntan la existencia de una actuación de la concentración de la distribución sobre los precios como poder compensador de los efectos de la concentración en la industria dentro de las relaciones verticales en el canal de distribución.

V. CONCLUSIONES

El estudio de los efectos que los procesos de concentración de las empresas minoristas tienen sobre el grado de competencia exige introducir modelos integrales de doble dirección que consideren la relación con los procesos de elección de los consumidores y con la actividad de los fabricantes.

La concentración en el comercio minorista ha sido especialmente intensa en la última década, en la que se duplican los indicadores de concentración en términos de CR_4 y CR_8. Cuando estos indicadores se refieren a mercados de dimensión territorial más reducida, como son las provincias, muestran el alto grado de concentración provincial alcanzado: con un CR_4 por encima del 80 por 100, se encuentran 12 provincias, y otras 28 provincias por encima del 70 por 100. También la participación de los líderes provinciales por superficie de venta resulta elevada: en cuatro provincias el líder ostenta más del 40 por 100 de la superficie comercial, y en otras catorce provincias el líder ostenta entre el 30 y el 40 por 100 de la superficie comercial en libreservicio.

Para contrastar la relación entre grado de concentración y el poder de mercado ejercido en el ámbito local, se elabora, para el período 1999-2001, un modelo explicativo de las diferencias de precios existentes en 40 capitales de provincia a partir de los datos provinciales de concentración, tamaño medio de los establecimientos y disponibilidad de oferta. El coeficiente estimado para el índice de concentración es positivo y significativo en los tres modelos, lo que muestra que los procesos de concentración están incrementando el poder de mercado de las empresas minoristas en los mercados locales, constatándose que en las ciudades donde el grado de concentración es superior también se observan índices de precios más altos, tanto si se miden por los umbrales mínimo y máximo como si se miden por una medida central. El efecto de las economías de escala, medido por la dimensión de las empresas más grandes, indica que el tamaño permite levantar barreras a la entrada que protegen a las empresas instaladas de la competencia potencial y, en consecuencia, permite obtener precios más altos de los consumidores.

La concentración en la industria alimentaria ha sido muy inferior a la experimentada por la distribución en el periodo 1994-2000. Esta menor concentración se traduce en un menor poder relativo dentro de las relaciones verticales en el canal de distribución, que ha tenido su efecto sobre la distribución del excedente y sobre la formación de los precios. Por una parte, la distribución ha incrementado su cuota de participación en los beneficios generados en el canal de distribución, ya que su margen neto ha aumentado en el periodo en mayor medida que el de los restantes miembros del canal. Por otra parte, el poder de mercado de los distribuidores, medido mediante la concentración relativa, ha forzado en las negociaciones unas reducciones en los precios de los fabricantes que se han trasladado en parte hacia los consumidores.

NOTAS

(1) Esta situación se produce cuando las empresas comercializan similares líneas de productos y se enfrentan a costes de compra y operativos similares.

(2) El mercado ACV recoge las ventas de los productos envasados de alimentación y droguería realizadas por las empresas del Universo Nielsen, sean tanto con forma de venta en libreservicio como con forma de venta tradicional, y cualquiera que sea el tamaño y número de establecimientos de las empresas. Las ventas se miden a los precios pagados por los consumidores. Para calcular la tasa de concentración, se ha utilizado el total de ventas ACV como denominador, y como numerador, las ventas de estos productos realizadas por las 4 y las 8 mayores empresas.

(3) Se han excluido las capitales insulares y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla porque, además de las variables de estructura de mercado y de demanda, que se incluyen aquí, los precios de los productos están fuertemente afectados por factores de costes que no podemos cuantificar. Además, no está disponible toda la información para las siguientes capitales: Huesca, Teruel, Guadalajara, Cuenca y Ávila.

(4) *OCU Compra Maestra*, abril 2002: 16 y 17.

(5) Los índices construidos toman base 100 en el precio menor de la cesta de cada año, por tanto no se pueden considerar una serie temporal propiamente dicha, ya que el dato observado un año en una capital no puede expresarse en términos de variación con respecto a los del año anterior.

(6) Este resultado contrasta con el obtenido por YAGÜE (1995) con datos de precios y concentración de 21 capitales de provincia españolas correspondientes a 1993. En este trabajo se evidencia una relación negativa entre índices de precios y concentración.

(7) La magnitud y la significación del coeficiente para el año 2000 reflejan que dicho perío-

do puede considerarse similar en el modelo de precios al año 1999.

(8) Datos provenientes del panel de detallistas de Nielsen.

BIBLIOGRAFÍA

AALTO-SETÄLÄ, V. (2002), «The effect of concentration and power on food prices: Evidence from Finland», *Journal of Retailing,* número 78: 207-216.

AILAWADI, K.L.; BORIN, N., y FARRIS, P.W. (1995), «Market power and performance: A cross-industry analysis of manufacturers and retailers», *Journal of Retailing*, vol.71, n.º 3: 211-248.

BAIN, J. (1951), «Relation of profit to industry concentration: American manufacturing, 1936-1940», *Quartely Journal of Economics.*

— (1956), *Barriers to New Competition,* Harvard University Press.

— (1959), *Industrial Organization,* Wiley, Nueva York.

BINKLEY, J.K., y CONNOR, J.M. (1998), «Grocery market pricing and the new competitive environment», *Journal of Retailing,* vol. 74, número 2: 273-294.

CLARKE, I. (2000), «Retail power, competition and local consumer choice in the UK grocery sector», *European Journal of Marketing*, vol. 34, n.º 8: 975-1002.

COTTERILL, R. (1986), «Market Power in the retailing food industry: Evidence from Vermont», *Review of Economics and Statistics,* número 68 (agosto): 379-386.

— (1999), «Market power and demsetz quality critique: An evaluation for food retailing», *Agribusiness*, 15(I): 101-118.

CRUZ, I., y otros (1999), *Los canales de distribución de productos de gran consumo: concentración y competencia,* Ed. Pirámide.

DEMSETZ, H. (1973), «Industry, structure, market rivalry and public policy», *Journal of Law and Economics,* 16.

DOBSON, P., y WATERSON, P. (1996), «Vertical restraint and competition Policy», *Research Paper,* 12, OFT, Londres.

LAMM, R. M. (1981), «Prices and concentration in the food retailing industry», *The Journal of Industrial Economics,* vol. XXX, n.º 1: 67-78.

MARION, B.; MUELLER, W.; COTTERILL, R.; GEITHMAN, F., y SCHMELZER, J. (1979), *The Food Retailing Industry: Market Structure, Profit and Prices, Preager,* Nueva York.

MÉNDEZ, J.L., y YAGÜE, M.J. (1999), «El efecto de la estructura competitiva del sector minorista en los resultados de los sectores productivos de alimentación en España, 1989-1994», *Revista Española de Investigación de Marketing, ESIC,* vol. 3, n.º 1:105-130.

MULHERN, F., y LEONE, R. (1991), «Implicit price bundling and retail products: A multiproduct approach to maximizing store profitability», *Journal of Marketing,* n.º 55.

PELTZMAN, S. (1977), «The gains and losses from industrial concentration», *Journal of Law and Economics*, XX (abril): 229-263.

STEINER, R.L. (1991), «Intrabrand competition-stepchild of antitrust», *The Antitrust Law Bulletin,* vol 36, (primavera): 155-200.

YAGÜE, M.J. (1995), «Relación entre concentración y precios en el comercio minorista», *Información Comercial Española,* n.º 739: 59-70.

ANEXO

PRINCIPALES ADQUISICIONES DE LAS OCHO GRANDES EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN COMERCIAL DE ALIMENTACIÓN (1996 - 2001)

Empresa tomadora y año	*Tipo de operación*	*Empresa participada*	*Activos afectados*	*Superficie venta afectada (m²)*	*Ventas afectadas (mill. de ptas.)*
CARREFOUR					
1996					
CARREFOUR (Francia)	Compra	Comptoirs Modernes (Francia)	Supeco-Maxor		54.429 (1.997)
CONTINENTE Luis Piña (HIPERMAS)	Acuerdo de Asociación. Apertura de hipermercados en franquicia, bajo enseña Continente		Iliturgitana de hipermercados (Participación al 50%)	13.000	19.000 (1995)
1997					
CONTINENTE	Compra	Dairy Farm	SIMAGO 62 supermercados 54 tiendas superdescuento	130.115	69.862
1998 FEU VERT IBÉRICA (50% Continente, 50% Feu Vert)	Alianza	VIP Auto	8 centros atención automóvil (operarán con enseña FEU VERT)		
1999					
CC. Continente S.A.	Compra 100%	Ecovol, S.A.			8.000
	Compra	Promodeico	1 establecimiento		
	Compra 100%	Com. Super Stop, S.A.			11.159
2000	Fusión	Pryca y Continente	370 puntos de venta 3.000 locales galerías comerciales		1,2 billones
	Integra para fusionar con Champion	Supeco			
Día	Compra	Adesinal, S.L.	2 establecimientos	550	
Supermercados Champion	Recibido traspaso	Supermercados de Alimentación de Madrid	2 establecimientos	2.275	
MERCADONA					
1997	Fusión	Almacenes Gómez Serrano	132 supermercados		25.200
1998	Compra	Supermercados Vilaro	1 supermercado	2.000	
	Compra	Grupo Paquer	28 supermercados 4 C&C		19.800
1999	Compra 100%	Alimentación Boada			640
	Compra 100%	Supermercados Picacho			400
2001	Se hace con el traspaso	H.D. Covalco	1 local	850	
EROSKI					
1996	Compra de participación	BBV	Sebastián de la Fuente		
1997	Fusión y compra	Grupo Unide	Supera (50%)		
		Mercat (SYP)	Udama (50%)		
		Vegalsa (50%)			

ANEXO (continuación)

PRINCIPALES ADQUISICIONES DE LAS OCHO GRANDES EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN COMERCIAL DE ALIMENTACIÓN (1996 - 2001)

Empresa tomadora y año	*Tipo de operación*	*Empresa participada*	*Activos afectados*	*Superficie venta afectada (m²)*	*Ventas afectadas (mill. de ptas.)*
1997	CONSTITUCIÓN DE GRUPO CON FUNCIONES DE CENTRAL DE COMPRAS, SERVICIOS EN COMÚN, ETCÉTERA		GRUPO INTEGRADO DE GESTION ALIMENTARIA EROSKI (LIDER), UNIDE Y MERCAT		
	Compra	Cenco	35 supermercados		7.000
	Compra	Becodis			
	Compra	La Merced			
1998	Compra	Distac	26 supermercados Veins	10.870	7.783 (1997)
1999	Compra 100%	Autoservicio Aundia, S.A.			7.000
	Compra 100%	S.A. Disbor	16 supermercados	7.000	4.400
	Intercambia y se queda con 20%	Mercat			
	Compra	Comercio Conjunto, S.A.	1 establecimiento		900
	Compra	Sánchez Vázquez Hermanos, S.A.	5 establecimientos		700
	Compra	Serko Danok, S.A.	3 establecimientos		395
2000	Compra	S.A. Supera (Unide)	63 establecimientos	47.069	
	Compra	Antonio Alba e Hijos, S.L.	2 supermercados	1.850	
	Compra	Balbina y Manolo, S.L.	1 supermercados	1.000	
2001	Compra	Carrefour	1 hipermercado	7.387	
	Compra	Carrefour	4 hipermercados	44.183	
AUCHAN					
1996	Compra	Docks de France (Francia)	Sabeco		
	Compra	Pao de Açucar (Portugal)	Hipermercados Jumbo	28.350	20.471 (1995)
		Pao de Açucar (Portugal)	Supermercados Expreso	14.100	11.568 (1995)
2001	Compra	Carrefour	2 hipermercados	22.911	
AHOLD					
1996					
CAPRABO AHOLD	Participación en nueva empresa	STORE 2000, S.A. participación al 50%			
STORE 2000	Compra	Establecimientos Alfaro	11 supermercados	11.000	7.200 (1995)
1997	Compra	Superbamba	1 supermercado		
	Compra	Supercentro	1 supermercado		
1998	Compra	Dialco (Andalucía)	98 supermercados 6 hipermercados Red de pequeños comercios Punto Cercano		37.800
	Ruptura alianza con Ahorramás	Desaparece Enamas Gestión			
1999	Compra 100%	Dialco, S.A.			38.500
	Compra	Dumaya			12.000
	Compra	Castillo del Barrio, S.A.	7 establecimientos		
	Compra 100%	Supermercados Guerrero, S.A.			5.000
	Compra	Comercial Ecomar, S.A.	6 establecimientos		1.684
	Compra 100%	Punta la Plata, S.L.			6.455
	Compra	Las Postas de Calahonda, S.A.	4 establecimientos		1.940
	Compra	Nieves Trassierra, S.L.	3 establecimientos		
	Compra	Grupo Hidalgo Jiménez	3 establecimientos		

ANEXO (conclusión)

PRINCIPALES ADQUISICIONES DE LAS OCHO GRANDES EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN COMERCIAL DE ALIMENTACIÓN (1996 - 2001)

Empresa tomadora y año	*Tipo de operación*	*Empresa participada*	*Activos afectados*	*Superficie venta afectada (m²)*	*Ventas afectadas (mill. de ptas.)*
2000	Compra 100%	Kampio Markets, S.L.	37 establecimientos	30.016	
	Compra	López Hazas, S.L.	1 supermercado	750	
	Compra 100%	Superdiplo (Grupo)	272 establecimientos	269.831	
	Compra	Cash Dimas, S.L.	1 establecimiento	3.000	
	Compra	Gimesan (Grupo)	2 establecimientos	1.700	
	Compra 100%	Supermercados Seyca, S.A.	22 supermercados	20.393	
	Compra	Supermercados Arconsa, S.A.	3 supermercados	3.490	
2001	Compra	Majusa	1 supermercado	900	
	Compra	Mantequerias Varela (Grupo)	6 establecimientos	4.000	
	Compra	Kampio	39 supermercados		
	Compra	Cementro, SL	26 establecimientos	8.805	
	Compra	Saunisa-Unifor (Grupo)	10 establecimientos	5.600	
EL CORTE INGLÉS					
1997					
El Corte Inglés (Grupo) REPSOL	Acuerdo creación nueva empresa	Supercor participación paritaria 50%	Supermercados de estaciones de servicio		
2001	Compra	Carrefour	5 hipermercados	48.006	
CAPRABO					
1996	Compra	Sucesor de Jeroni Verdes, S.A.		16.000	8.600 (1995)
1998	Compra	Covalco	58 centros Valvi		
	Ruptura de alianza y compra	Ahold	50% participación en Store 2000		
	Compra	Supermercados Gigante	16 supermercados		11.700
	Compra	Linea detallista Francisco Miró (Baleares)	11 establecimientos	5.200	
	Compra	Supermercados Ministerio	2 supermercados	1.000	
1999	Compra	Primarket, S.L.	1 establecimiento		
	Compra	Ecoal, S.A.	1 establecimiento		223
	Compra	Gaudencio Moreno, S.A.	1 establecimiento		
	Compra	Supera (Eroski)	1 establecimiento		
	Compra 100%	Pedro Ramón S.A.			7.800
	Compra	H.D. Covalco (Grupo)	15 establecimientos		
2000	Compra 100%	Gisolma, S.A.	9 supermercados	10.098	
	Compra	Autoservicio J.H., S.L.	1 establecimiento	550	
	Compra	Masó	8 establecimientos		4.000
	Compra	Román García Romo (Grupo)	1 supermercado	1.242	
2001	Compra	Cooperativa 70	1 hipermercado	2.500	
	Acuerdo cesión	Miquel Alimentacio Group	46 establecimientos	34.500	
	Compra	Zaralbir	1 supermercado	1.200	
	Compra	Hermanos Jorro	2 supermercados	2.025	
	Compra	Gisolma	9 centros		
	Compra	Santarem	1 establecimiento	700	
	Absorbe empresa de su propiedad	Store 2000			
	Compra	Supervolcan	2 establecimientos	1.000	
	Compra	Supermercados Alonso Alarcón	10 supermercados	7.735	6.000 M

Fuente: Elaboración propia.

LA INTERLOCUCIÓN EN LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

Eduardo MOYANO ESTRADA
Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA-CSIC)

Resumen

En este trabajo se analizan las dinámicas de interlocución y concertación en la agricultura española, y se exponen los rasgos característicos de los actores que intervienen en ellas. En primer lugar, se discuten los conceptos de «interlocución» y «concertación», que aunque a veces se usan de forma similar, tienen un significado diferente en la formulación de las políticas públicas. En segundo lugar, se analizan ambos conceptos en diversos escenarios: el europeo, el nacional, el regional y el local, y se estudian en cada uno de ellos las posibilidades (y restricciones) de que se den dinámicas de interlocución o concertación a la luz de los cambios que se están produciendo en las orientaciones de la política agraria. En tercer lugar, se analiza el panorama del sindicalismo agrario español y se discute si los tres sindicatos que son hoy reconocidos como interlocutores (ASAJA, COAG y UPA) reúnen o no los rasgos necesarios para hacer factible su participación en los procesos de concertación de la política agraria.

Palabras clave: acción colectiva, grupos de interés, sindicalismo agrario, España.

Abstract

In this article we analyse the dynamics of negotiation and harmonisation in Spanish agriculture and set forth the characteristic features of the actors taking part in them. First of all, we discuss the concepts of «negotiation» and «harmonisation», which have a different meaning in the framing of public policies even though they are often used in a similar way. Secondly, we analyse both concepts in different settings: the European, the national, the regional and the local, and in each one of these we examine the possibilities (and restrictions) that negotiation or harmonisation may prove dynamic in the light of the changes that are taking place in the guidelines of agricultural policy. Thirdly, we analyse the situation of farmers unions in Spanish agriculture and we discuss whether the three unions currently recognised as negotiating partners (ASAJA, COAG y UPA) meet the necessary requirements or not to make their participation feasible in the agricultural policy harmonisation processes.

Key words: collective action, interest groups, farmers unions, Spain.

JEL classification: Q18, J51.

I. INTRODUCCIÓN

HACE más de diez años, tuve la oportunidad de escribir un artículo sobre la vertebración de los intereses agrarios en España (Moyano, 1991). En ese trabajo hacía comentarios que, releyéndolos ahora, los veo todavía muy actuales, sorprendentemente actuales diría, pues en los temas de la agricultura y la política agraria se han producido cambios muy significativos, donde suele ocurrir que lo que se escribe un día pierde pronto actualidad devorado por los acontecimientos. Era un artículo escrito en los momentos en que se debatía el proyecto de reforma Mac Sharry, que sería aprobado en 1992, es decir, en un contexto muy parecido al de ahora: en plena ronda de negociaciones sobre la liberalización del comercio internacional; en una situación previa a una nueva reforma de la PAC; en el marco de un gobierno con mayoría absoluta (entonces el PSOE, hoy el PP) que tenía intención de elaborar un Libro Blanco (al igual que el de hoy), y con un panorama asociativo similar al de ahora: ASAJA, COAG y UPA, como organizaciones profesionales reconocidas como interlocutores en representación de los agricultores, y la CCAE como representante unitario de las cooperativas. Entonces, como ahora, se hablaba de diseñar un marco adecuado para la concertación de la política agraria, de forma que se pudiera encontrar un consenso para definir el interés general de la agricultura española y posibilitar la defensa de una posición común en los foros de Bruselas por parte del ministro de Agricultura (entonces Pedro Solbes, hoy Miguel Arias). Era un escenario muy parecido al de ahora, aunque tal vez con una variante, cual es la de haberse cerrado ya el proceso de transferencias en materia agrícola a las comunidades autónomas (cosa que no se había producido entonces), lo que añade un elemento diferencial al escenario de hoy; en efecto, la asunción de competencias plenas sobre agricultura por parte de los gobiernos regionales introduce mayor complejidad a la hora de propiciar la concertación de la política agraria en el nivel nacional, pero abre un nuevo escenario para concertarla en el nivel regional.

En el trabajo al que he hecho referencia señalaba que la posibilidad de consenso en el sindicalismo agrario español para concertar los temas relacionados con la agricultura no era entonces una quimera, y creo que tampoco lo es ahora. Los argumentos que utilizaba entonces para defender esta tesis los suscribo ahora, y eran los siguientes. En primer lugar, señalaba entonces, y arguyo ahora, que las bases sociales a las que se dirigen los tres sindicatos agrarios mayoritarios (ASAJA, COAG y UPA) son muy heterogéneas, lo que obliga a sus dirigentes a *centrar* sus discursos ideológicos, evitando las posiciones extremas y excluyentes (1). Dicho en términos políticos, cada una de las tres organizaciones tiene un núcleo estable de afiliados, pero a la hora de movilizar a los agricultores compiten por un espacio común, que no es otro que el de la pequeña y mediana explotación familiar agraria. En segundo lugar, afirmaba en el trabajo mencionado, y me reafirmo en éste, que, después de superar las inevitables disputas que caracterizó su etapa inicial (1978-1990), el panorama sindical de la agricultura española se ha consoli-

dado en torno a las tres organizaciones antes citadas, que son reconocidas como interlocutores por los poderes públicos y que han alcanzado la suficiente masa crítica de afiliados como para no tener que invertir recursos adicionales en la ampliación de su base social. Es un panorama que ha adquirido reconocimiento en la Unión Europea (las tres mencionadas organizaciones son las que representan a la agricultura española en el COPA) y que es reconocido también en cada comunidad autónoma, donde, salvo excepciones, las uniones regionales de esas tres organizaciones actúan como representantes de los agricultores en ese nivel. Asimismo, es un panorama sindical que no es cuestionado ni desde dentro (ninguna organización cuestiona la presencia de las otras dos, aunque sí discrepan entre sí sobre el peso relativo que los poderes públicos les otorgan como interlocutores) ni desde fuera (ninguna de las fuerzas políticas mayoritarias del arco parlamentario les niega la representatividad general del sector agrario a esas tres organizaciones, manteniendo fluidas relaciones con ellas). En tercer lugar, señalaba, y continúo señalando, que la evolución de la política agraria, desplazándose gradualmente desde las intervenciones en los precios y mercados (lo que hoy se denomina primer pilar) hacia las estructuras y el desarrollo rural agrario (segundo pilar), crea un escenario más favorable a la concertación con las organizaciones profesionales de ámbito general, si bien con características algo diferentes al escenario tradicional, donde estas organizaciones han venido ostentando el monopolio de la representación. Mientras que en el primer pilar (precios y mercados) hay poco margen para concertar la política agraria con los representantes de los agricultores (al ser políticas sometidas a fuertes restricciones de otros ámbitos, como la política económica general o los compromisos adquiridos en las negociaciones multilaterales sobre el comercio internacional), se observa en todo lo relativo al segundo pilar un amplio espacio para la concertación con los sindicatos agrarios, ya que en la formulación y aplicación de estas políticas de carácter socioestructural los responsables públicos de los departamentos de agricultura juegan con mayor margen de maniobra para negociar su contenido.

El presente artículo expone esta tesis sobre la concertación de la política agraria en España. En el apartado II se intenta clarificar algunos términos que se utilizan de modo algo confuso cuando se habla de estos temas; me refiero a los términos interlocución y concertación social (en este caso, de la política agraria); de esta manera podremos saber de qué hablamos cuando nos referimos a concertar una política pública. En el III se exponen las características fundamentales del escenario en el que se desarrolla la concertación de la política agraria en España. En el IV, se presentan los distintos actores que intervienen hoy en el escenario de la concertación en la agricultura española, centrando el análisis en las organizaciones agrarias de tipo sindical (también denominadas organizaciones profesionales): sus discursos ideológicos, sus estrategias, las características de sus bases sociales y los modelos organizativos de que se dotan para participar en las dinámicas de interlocución en que están implicados. En el apartado V, se recogen las conclusiones.

II. SOBRE INTERLOCUCIÓN Y CONCERTACIÓN

Los términos «interlocución» y «concertación» suelen ser utilizados indistintamente para referirse a la relación entre grupos de intereses en conflicto que, mediante el acuerdo y la negociación, transforman una dinámica de conflictividad «suma cero» (en la que lo que gana el vencedor lo pierde el derrotado) en otra de «suma positiva» (en la que no hay ni ganadores ni perdedores, pues todos salen ganando, aunque no siempre de acuerdo con las expectativas iniciales) (2). Sin embargo, ambos términos presentan algunas diferencias, que marcan una cierta gradación en las relaciones entre grupos de intereses diversos. Así, mientras que la «interlocución» se refiere a la existencia de relaciones más o menos ocasionales de cooperación entre determinados grupos de intereses (por ejemplo, se dice en ocasiones que hay una buena interlocución entre patronal y sindicatos como paso previo a la firma de algún acuerdo o pacto social), el término «concertación» implica un cierto grado de regularidad en esas relaciones y la participación de las partes implicadas en una red institucionalizada de intereses compartidos (una *policy community*), de modo que el interés general dentro de esa red es definido de forma conjunta (3).

Si nos centramos en el ámbito de la formulación de las políticas públicas, ambos términos se refieren a la relación entre el Estado, representado por el correspondiente departamento o agencia ministerial (en nuestro caso, el Ministerio de Agricultura o la consejería equivalente en una determinada comunidad autónoma), y la sociedad civil, encarnada en la organización u organizaciones que representan a un determinado grupo de intereses (en el caso que nos ocupa, los agricultores). Pero mientras que la «interlocución» se refiere a relaciones coyunturales entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado, compartiendo ambas partes la idea de que un buen entorno de confianza y cooperación es bueno para la gobernación de los asuntos públicos, la «concertación» se produce cuando los representantes de un determinado grupo social participan realmente (y, si ha lugar, en colaboración con otros grupos) en la definición del

interés general sobre una determinada materia (en nuestro caso, la agricultura y su regulación a través de la política agraria). Para que haya concertación de una determinada política, debe haber previamente una fase de interlocución (es decir, de confianza entre grupos) y de voluntad de las partes implicadas para contribuir a la definición de un interés general que no sea la simple suma de los intereses particulares. Sin embargo, puede haber interlocución sin concertación cuando el grado de participación de los representantes de la sociedad civil no penetra hasta el punto de influir en la definición de esa política pública. Puede decirse que en la interlocución se da la *participación pasiva* de las organizaciones que representan los intereses de un determinado grupo, mientras que en la concertación de una política pública se produce la *participación activa* de ese grupo, participación que se concreta en su mayor o menor capacidad de influencia en el proceso de formulación y aplicación de dicha política. De hecho, una organización de intereses puede tener un elevado nivel de interlocución con los poderes públicos (que depende, en gran medida, de sus estrategias organizativas, pero también de la habilidad de sus dirigentes para establecer buenas relaciones de confianza con los representantes del poder público), pero menor capacidad de influencia que otras en la definición de una política concreta, ya que esa capacidad no depende sólo de que haya voluntad de una buena interlocución, sino de otros factores más de índole estructural, como puede ser la posición estratégica de los intereses que representa.

III. SOBRE EL ESCENARIO DE LA CONCERTACIÓN AGRARIA

En la agricultura, la interacción entre el poder público y los representantes de la sociedad civil tiene lugar en dos ámbitos, uno sectorial y otro general, marcado cada uno de ellos por su propia dinámica y sometidos a diferentes restricciones y contextos de oportunidad. En el ámbito sectorial se dirime la definición de un interés general para un determinado sector o rama de producción (vino, leche, cereales, aceite de oliva,...), y las partes implicadas persiguen ese objetivo. En este ámbito, el escenario más acabado de interlocución serían las negociaciones que tienen los representantes de los agricultores de una determinada rama de producción con los de la correspondiente industria para la firma de acuerdos interprofesionales, escenario que se convierte en concertación cuando tales acuerdos se institucionalizan y dan lugar a una *interprofesión*, como ocurre en países como Francia u Holanda, donde este tipo de estructuras interprofesionales han adquirido un fuerte desarrollo (4). En ese ámbito sectorial, el problema que se plantea es el de la idoneidad de los actores que intervienen en las dinámicas de interlocución, idoneidad que se basa en el reconocimiento mutuo de los grupos intervinientes. Así, si las organizaciones que representan a las industrias dentro de una *interprofesión* no les reconocen a los sindicatos agrarios de vocación general el estatus de interlocutor en la rama correspondiente, éstos no pueden ejercer tal función por mucho reconocimiento que reciban en otros ámbitos ni por muy amparados que estén por la legislación (5). En el ámbito de la representación general, que es la que nos ocupa en este trabajo, las dinámicas de interlocución y concertación agraria se desarrollan en cuatro escenarios: el de la Unión Europea, el nacional, el regional y el local. Al análisis de cada uno de esos escenarios dedicaremos las siguientes líneas.

1. El nivel de la Unión Europea

En el nivel europeo, son los gobiernos nacionales los que, a través de sus ministros de Agricultura, participan en la formulación de la política agraria común (PAC). Tanto en el Consejo de Ministros de Agricultura, como en los Comités de Gestión (6), los representantes de cada Estado miembro de la UE defienden las posiciones de sus respectivos gobiernos en dinámicas negociadoras más o menos intensas sobre los diversos temas relacionados con la PAC. Tales dinámicas suelen culminar con la aprobación o rechazo de los proyectos de reglamento o directiva presentados por la Comisión Europea. Lo importante a los efectos de este artículo es que, en esas instituciones (Consejo de Ministros y Comités de Gestión) las posiciones de cada gobierno nacional se presentan sin tener que mediar necesariamente una fase previa de concertación con los grupos de intereses afectados (agricultores, cooperativas, industrias, consumidores, trabajadores agrícolas,...). De hecho, los Comités de Gestión (uno por cada OCM y algún otro horizontal) se componen de funcionarios de nivel intermedio designados por el Ministerio de Agricultura de cada estado miembro (o ministerio equivalente que tenga las competencias en agricultura). Que las posiciones defendidas en esos comités hayan sido o no previamente consensuadas con los representantes del sector agrario es un asunto que no atañe a las instituciones de la UE, sino a las dinámicas nacionales de interlocución existentes en cada país.

Bien es cierto que, a nivel de la UE, existen los «comités consultivos agrarios», donde están representados tales grupos de intereses, pero su función en el proceso decisorio de la UE es, a diferencia de los Comités de Gestión, sólo consultiva, y sus informes no son vinculantes. La

composición de esos comités consultivos (diez en la actualidad, a razón de uno para cada sector, más los horizontales, como el de las estructuras agrarias) es tal que el 50 por 100 de sus miembros se lo reparten entre los sindicatos agrarios de ámbito nacional (integrados en el COPA y en la CPE) y las federaciones nacionales de cooperativas agrarias (integradas en el COGECA), y la otra mitad es designada por las asociaciones nacionales de consumidores (integradas en el BEUC), las federaciones de las industrias agroalimentarias de cada país miembro de la UE (integradas en la FEIAB) y los sindicatos nacionales de asalariados agrícolas (integrados en la CES). Puede decirse que, al nivel de la UE, la política agraria es *concertada* entre los ministerios de Agricultura de los distintos Estados, pero sólo *consultada* a los representantes del sector. Las negociaciones para definir desde la propia sociedad civil un interés general de la agricultura europea se producen en el seno del COPA y del COGECA, tarea ésta cada vez más infructuosa por el creciente número de organizaciones que se integran en esas superestructuras de representación (7). De hecho, los informes emanados del COPA y COGECA son cada vez más genéricos y poco concretos, debido a que el consenso entre una diversidad tan grande de organizaciones se tiene que limitar, por la propia complejidad de alcanzar acuerdos, a aspectos muy generales. Tal complejidad ha aumentado con la entrada de la CPE en la escena de la interlocución (8).

En resumen, a nivel europeo, hay unas intensas dinámicas de interlocución entre la Comisión y los representantes del sector agrario encarnados en el COPA, la CPE y el COGECA, pero no hay concertación de la política agraria común, que es, como se ha señalado, fruto de las negociaciones entre los representantes de los gobiernos nacionales. Esto no significa desmerecer la labor de las organizaciones agrarias, que con la elaboración de sus numerosos informes y el desarrollo de sus acciones reivindicativas contribuyen a legitimar (o deslegitimar) el proceso de definición de la PAC, pero es importante dejar claro que, en el nivel europeo, esta política no se *concierta* con los representantes del sector, sino que se les *consulta*, lo que hace que no se les pueda pedir corresponsabilidad en la ejecución de la PAC dentro de cada país.

2. El nivel nacional

Al nivel de cada país hay un margen mayor de maniobra para que se produzcan dinámicas reales de concertación de la política agraria, y la experiencia nos muestra casos donde esas dinámicas han adquirido un alto nivel de institucionalización, como ocurrió en Francia con la cogestión de su política agraria en el periodo 1962-1982 (9) o como ocurrió en España con las negociaciones de precios agrarios al comienzo de la transición democrática y antes de la entrada en la UE (Moyano y Pérez Yruela, 1985). Por lo general, y en las circunstancias actuales, donde gran parte del contenido de la política agraria se decide en las instituciones de la UE Comisión y Consejo (ver *supra*) tal dinámica de concertación puede darse *ex ante* o *ex post* de la aprobación de los correspondientes reglamentos o directivas europeas. En efecto, antes de las reuniones de los Comités de Gestión o de los Consejos de Ministros de Agricultura de la UE, los gobiernos nacionales pueden haber concertado su posición con los representantes del sector agrario de manera que sean coincidentes con las que éstos, a través del COPA y COGECA, vayan a defender en el seno de los comités consultivos agrarios, reforzando así los intereses de sus respectivos países en las instituciones de la UE. En la práctica, sin embargo, y a la vista de la experiencia europea, esa oportunidad de concertación *ex ante* suele ser poco frecuente y depende de la voluntad política de cada gobierno, ya que no está obligado a consensuar su posición con los representantes del sector agrario. Sólo se ha dado en el caso de Francia, en la época álgida de la *cogestión* (allá por los años setenta), cuando el sindicalismo agrario estaba cohesionado en torno al tándem FNSEA y CNJA, al que se le unía la APCA en representación de las cámaras agrarias y la FNCA como representante unitaria de las cooperativas. Asimismo, se ha dado, y continúa dándose, en países, como Dinamarca u Holanda, donde, aun estando el panorama sindical dividido, la estructura más uniforme de su agricultura hace más fácil alcanzar consensos en torno a la PAC. De hecho, el grado de consenso es tan alto en esos países que en las delegaciones de los gobiernos nacionales en los comités de gestión de la PAC suelen participar, por invitación expresa, técnicos de sus sindicatos agrarios o de sus federaciones de cooperativas (10). No es el caso de España, donde la extrema diversidad de su agricultura (prácticamente en nuestro territorio pueden encontrarse todas las OCM, desde las continentales a las mediterráneas, pasando por las intermedias) y la estructura cuasifederal de organización del Estado dificultan extraordinariamente la construcción de un consenso *ex ante* de las negociaciones de Bruselas, convirtiéndose las instancias previas de concertación (como las conferencias sectoriales entre el ministro y los consejeros de agricultura de las comunidades autónomas, o los consejos consultivos con los sindicatos agrarios) en foros de escasa efectividad.

La concertación *ex post* es más frecuente, sobre todo en lo que se refiere al ámbito de las políticas socioestructurales (hoy incluidas en el llamado segundo pilar de la PAC). A diferencia de las políticas del primer pilar, que dejan escaso mar-

gen de maniobra para concertar su aplicación en los países miembros (salvo en el caso de los reglamentos que dejan a los gobiernos nacionales capacidad para fijar los criterios de distribución de las cuotas de producción), las del segundo pilar (que, como se sabe, incorporan el principio de subsidiariedad y ofrecen un amplio espacio a los gobiernos nacionales para concretar aspectos que se dejan deliberadamente abiertos en los correspondientes reglamentos europeos) aumentan las posibilidades de que, en el nivel nacional, puedan desarrollarse dinámicas de concertación entre los ministerios de Agricultura (o equivalentes) y los grupos organizados de intereses (las organizaciones agrarias y cooperativas, pero también las organizaciones ecologistas o las redes de desarrollo rural, dado que el segundo pilar tiene que ver no sólo con los aspectos productivos, sino con el territorio y el medio ambiente). En este escenario pueden surgir problemas cuando se da una dinámica de concertación entre poderes públicos restringiendo el espacio de participación de los grupos de intereses. Por ejemplo, en Estados descentralizados o cuasi federales, como el español, el Ministerio de Agricultura y las correspondientes consejerías de los gobiernos regionales conciertan las medidas de aplicación de los reglamentos europeos y dejan poco espacio a la participación de las organizaciones agrarias en las dinámicas de concertación que se producen a nivel nacional. Lo mismo ocurre en temas donde distintos departamentos de la administración pública (como los de Agricultura y Medio Ambiente) han de concertar algunas políticas cuyo contenido afecta a las competencias de ambos (como ocurre, por ejemplo, con algunas medidas del programa agroambiental), cerrando el campo de la concertación a las organizaciones representativas de los grupos de intereses afectados (11). En estos casos, tales organizaciones se ven invitadas a participar en una dinámica en la que el contenido de las políticas está previamente fijado por los poderes públicos, que se limitan a informar a aquéllas y, si ha lugar, a consultarles algunos aspectos procedimentales. Puede decirse, por tanto, que en ese nivel suele haber interlocución y puede haber concertación, pero ésta se ve limitada por la interferencia de otros actores y se hace muy dependiente de la voluntad de los gobiernos nacionales.

3. El nivel regional

En este nivel, la aplicación del principio de subsidiariedad convierte algunas políticas (como las del segundo pilar, pero también algunos aspectos importantes de las políticas de mercados, como la fijación regional de las cuotas de producción) en escenarios propicios para la concertación con las organizaciones agrarias. A ello hay que unir la posibilidad (materializada en algunas comunidades autónomas, como Cataluña o Andalucía) de que los gobiernos regionales tomen iniciativas para afrontar la elaboración de leyes propias en materia de agricultura y desarrollo rural, en cuyo caso se abren interesantes escenarios para la participación de las organizaciones agrarias en las dinámicas de concertación (12). La realidad es que el nivel regional tiene menos restricciones que el nacional o el europeo para concertar aquellos aspectos de política agraria que caen dentro de su área de competencias; en ese nivel, no suele haber interferencia de escenarios políticos de mayor nivel, aunque sí la concurrencia entre departamentos de la misma administración regional (lo antes señalado entre los departamentos de agricultura y medio ambiente en temas agroambientales a escala nacional es también válido en este nivel inferior desde el punto de vista territorial). La realidad es que, conforme vaya potenciándose el segundo pilar de la PAC, así como aplicándose los principios de modulación y ecocondicionalidad en las medidas del primer pilar, se irán abriendo más posibilidades para el desarrollo de dinámicas de concertación entre los gobiernos regionales y las organizaciones representativas del sector en temas de política agraria y desarrollo rural, aunque también es verdad que, al ser políticas cada vez menos agraristas y más impregnadas de enfoques basados en la multifuncionalidad, lo más probable es que se incremente el número de actores participantes (al querer estar presentes otras organizaciones, como las ecologistas o las de desarrollo rural). Ello hace más compleja la definición de un interés general para la agricultura y el mundo rural, en la medida en que debe ser construido en el marco de negociaciones entre diferentes *policy comunities*: la agraria, por un lado, la medioambiental, por otro, y, al fondo, la emergente red de asociaciones rurales (13) que aspira a ocupar su propio espacio en ese escenario. En resumen, en el nivel regional hay posibilidades para que se den tanto dinámicas de interlocución como de concertación, dependiendo de la capacidad de influencia de cada organización y de su reconocimiento político y social para hacerse presente en ellas.

4. El nivel local

En los niveles inferiores al regional (niveles locales, por utilizar una expresión genérica, aunque con el término local nos estemos refiriendo tanto al nivel municipal como a los niveles comarcal o de mancomunidad), cada vez es más frecuente la aplicación de políticas de desarrollo basadas no en enfoques rurales o agrarios, sino territoriales. Esas políticas abren interesantes escenarios de concertación social entre los poderes públicos y las organizaciones que representan los intereses de los distintos grupos que componen

las comunidades locales. En esos escenarios, las organizaciones agrarias tienen posibilidad de participar, pero el problema radica en que en el nivel local la articulación organizativa de los agricultores es muy deficiente. De hecho, las organizaciones agrarias han concentrado, al menos en España, sus recursos organizativos en potenciar los niveles regional y nacional (y, con dificultades, hasta el nivel europeo) por ser en estos ámbitos donde se hacen más visibles los escenarios de interlocución y concertación con los poderes públicos. De ahí que su participación en las interesantes dinámicas que se abren en los niveles locales depende de que tengan voluntad real de hacerse presentes en ellas potenciando sus estructuras organizativas en esos niveles. Para ello, las organizaciones agrarias tendrían que cambiar el discurso y la estrategia que las han caracterizado hasta ahora (un discurso basado en una concepción del agricultor como productor) para adentrarse en terrenos más amplios de representación (sobre la base de concebir a los agricultores como ciudadanos integrados en sus comunidades rurales), reto que no todas las organizaciones estarían dispuestas a afrontar, ya que les llevaría a crear estructuras horizontales más descentralizadas, en detrimento de sus actuales modelos verticales de organización. En resumen, puede decirse que en los niveles locales se abren grandes posibilidades de participación en dinámicas de concertación, pero para aprovecharlas las organizaciones agrarias tienen que hacer un gran esfuerzo de reconversión ideológica y organizativa.

IV. LOS SINDICATOS AGRARIOS COMO ACTORES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

Los actores que intervienen en las dinámicas de interlocución y concertación de la política agraria son, por un lado, los poderes públicos en sus distintos niveles territoriales (europeo, nacional, regional y local), y por otro, las organizaciones representativas de los grupos de intereses afectados. Dada la complejidad que adquieren hoy los problemas de la agricultura, con efectos cada vez más directos sobre el medio ambiente, el territorio o el consumo de alimentos, el monopolio de la representación ostentado tradicionalmente por las organizaciones agrarias de carácter sindical (los sindicatos agrarios, también denominados organizaciones profesionales) se ve restringido a ámbitos muy reducidos, especialmente a los relacionados con las políticas de mercados ligadas al primer pilar de la PAC (incluso en este ámbito es cada vez mayor la presencia de las federaciones de cooperativas y de las asociaciones especializadas por productos, así como de las asociaciones de las industrias agroalimentarias). En la mayor parte de los casos, su rol en las dinámicas de interlocución y concertación agraria suele ser compartido con otras asociaciones, como las de la industria y el comercio, las asociaciones ecologistas y de los consumidores o las asociaciones de desarrollo rural. En este apartado analizaré las características del sindicalismo agrario y su idoneidad como interlocutor en temas relacionados con la agricultura y el mundo rural en España.

En diversos trabajos (De la Fuente, 1991; Moyano, 2002) se han analizado las características de los sindicatos agrarios como asociaciones de naturaleza reivindicativa, y su mayor o menor idoneidad para participar en las dinámicas de interlocución y concertación que se desarrollan en el ámbito de la agricultura. Su naturaleza reivindicativa hace que los sindicatos agrarios se caractericen por tres rasgos: ofertan bienes colectivos (es decir, bienes de cuyo disfrute no pueden excluir a ningún agricultor, sea o no afiliado), se proponen una defensa integral de los intereses de su base social (sean en exclusiva las pequeñas explotaciones de tipo familiar, como es el caso de UPA y COAG en España, la CNA en Portugal, la Coldiretti en Italia o la CNP en Francia; sea el conjunto de las explotaciones, sin priorizar entre grandes, medianas o pequeñas, como es el caso de ASAJA en España, la CAP en Portugal o la FNSEA en Francia) y desarrollan sus actividades a partir de un discurso ideológico (en el que interpretan los problemas de los agricultores y definen una estrategia concreta de acción colectiva). Esos tres rasgos tienen varias implicaciones para la participación de los sindicatos agrarios en las dinámicas de interlocución y concertación: bajo nivel de afiliación, vocación de exclusividad, pluralidad en la representación y especialización en el ámbito político-representativo.

1. Bajos niveles de afiliación

La baja tasa de afiliación suele caracterizar a estas asociaciones, hasta el punto de que puede decirse que es consustancial con el sindicalismo agrario tener un porcentaje relativamente pequeño de afiliados. Los estudios sobre este tema señalan, continuando el trabajo pionero de Olson (1965), que este tipo de organizaciones sólo necesitan disponer de una masa crítica de afiliados o «núcleo fuerte» (suficiente para obtener legitimidad ante los poderes públicos), y contar a su alrededor con una «base difusa» (formada por simpatizantes y allegados) susceptible de ser movilizada cuando las circunstancias lo requieran. El problema del *free rider* (o problema del gorrón) es consustancial a este tipo de asociaciones, así como la necesidad de ofertar incentivos selectivos (prestación de servicios) para fidelizar a su base social, dadas las dificultades cada vez mayores de lograrlo por la vía de la identificación con un discurso ideológico o con una de-

terminada estrategia reivindicativa, ya que, en un contexto como el actual, los discursos y estrategias ya no tienen la estabilidad de antaño y se ven sometidos a cambios para adaptarse a las circunstancias de una realidad agraria muy fluida y cambiante. A nivel europeo, los sindicatos agrarios han alcanzado esa masa crítica y disponen de una amplia base difusa de simpatizantes que son eficazmente movilizados en determinadas circunstancias (por ejemplo, con motivos de manifestaciones de protesta contra la reforma de la política agraria común).

2. Vocación de exclusividad

La segunda implicación de la naturaleza reivindicativa de los sindicatos agrarios es su vocación de exclusividad en la representación de los agricultores. Esa vocación de exclusividad las hace entrar en colisión con otras formas de vertebración de intereses, como la que ostenta el cooperativismo a través de sus correspondientes federaciones de cooperativas, o la representación sectorial a través de asociaciones especializadas. De ahí que las relaciones entre el sindicalismo agrario y el cooperativismo sean en ocasiones tensas, sobre todo cuando no existe una clara separación de los campos y funciones que corresponden a ambas formas de representación en las dinámicas de interlocución y concertación (la cuestión de si las federaciones de cooperativas representan intereses de la fase de producción agraria o de las de comercialización y transformación industrial atraviesa toda esa controversia con los sindicatos agrarios). Ha habido incluso momentos en los que el poder público ha utilizado la baza del cooperativismo para reducir la influencia de los sindicatos agrarios, y hasta tenido la tentación de sustituirlos por la correspondiente federación de cooperativas en el escenario de la concertación. En países donde se carece de un marco institucional para concertar la política agraria, los poderes públicos conceden con criterios ad hoc el estatuto de interlocutor a las organizaciones que representan los intereses de la agricultura, lo que introduce un elemento de inestabilidad en ese escenario. Ello hace que las federaciones de cooperativas adquieran un fuerte protagonismo en los escenarios generales de la interlocución junto a los sindicatos agrarios, hasta el punto de que aquéllas son percibidas como un sindicato agrario más, viéndose en ocasiones implicadas en dinámicas de confrontación que no les corresponden.

3. Pluralidad en la representación

La tercera implicación se refiere a la pluralidad como rasgo consustancial del sindicalismo. En efecto, perseguir la defensa integral de los intereses de los agricultores significa interpretar de una determinada manera los problemas de su base social y construir un discurso ideológico que guíe sus estrategias de acción colectiva. Esa vocación ideológica implica que, dentro del sindicalismo (en España y en el resto de los países de la UE), se instale una lógica de pluralidad de discursos y estrategias, ya que cualquier opción está legitimada para presentarse como la que mejor defiende los intereses de los agricultores. La pluralidad de discursos convierte el panorama del sindicalismo agrario en un panorama donde, a diferencia del cooperativismo —que suele articularse en federaciones unitarias (Entrena y Moyano, 2002)—, la diversidad es la norma y la unidad la excepción, y esa característica debe ser aceptada si se quiere construir sobre bases firmes el escenario de la interlocución agraria. La tentación de interferir dicho escenario desde fuera, en un afán de reducir la dispersión sindical mediante fusiones forzadas, está siempre a la vuelta de la esquina, y la historia del sindicalismo agrario español está llena de buenos ejemplos (como la fusión de la CNAG, UFADE y Jóvenes Agricultores, que dio lugar a la actual ASAJA, no sin dejar jirones por el camino). La existencia de un sindicalismo plural no tiene por qué ser obstáculo para alcanzar acuerdos que contribuyan a la definición de un interés general en la agricultura; a veces, son más sólidos los acuerdos logrados entre varias organizaciones que reflejen fielmente la pluralidad de la agricultura, que los logrados con una organización que esgrima el monopolio de la representación del sector y que, sin embargo, no esté legitimada para trasladarlos a sus bases sociales. Por ejemplo, en Holanda ha existido siempre un sindicalismo agrario plural, marcado por diferencias de tipo religioso (organizaciones católicas, junto a protestantes o laicas), que no ha impedido que se den en ese país dinámicas avanzadas de concertación en la agricultura (ver *supra*). Lo mismo ha ocurrido en Italia, donde la existencia de organizaciones *blancas* (como la Coldiretti, del entorno de la democracia cristiana), *rojas* (como la antigua Confcoltivatori, hoy CIA, del entorno de la izquierda comunista y socialista) y *verdes* (como la CIC, cercana al entorno liberal) no ha sido obstáculo para el logro de acuerdos en la agricultura italiana (14). Sin embargo, Francia, país que se utiliza como símbolo de la *cogestión* agrícola (ver *supra*), ha tenido siempre problemas para que los acuerdos alcanzados entre el Ministerio de Agricultura y el tándem FNSEA-CNJA (que ha pretendido ostentar el monopolio de la representación excluyendo al resto de organizaciones) (a su derecha, a la FFA o a la *Coordination Rurale*, y a su izquierda, a la CNP o al MODEF) sean trasladados a sus bases sociales.

4. Especialización en el ámbito de lo público

La cuarta implicación de la vocación político-representativa de los sindicatos agrarios radica en haberse especializado en el ámbito público de la representación de intereses, dotándose de un modelo organizativo más adecuado para desarrollar labores de interlocución con los poderes públicos en los niveles territoriales más amplios (sobre todo, en los niveles nacional y regional) que para ejercer tareas de dinamización social. Esto ha significado la consolidación, dentro de los sindicatos agrarios, de estructuras jerarquizadas, y la concentración del poder en cúpulas dirigentes que se acompañan de un *staff* técnico similar a la tecnoestructura de la Administración pública. Este modelo es adecuado para las dinámicas de interlocución y concertación que se desarrollan en los niveles nacional y regional, pero les crea a los sindicatos agrarios ciertas rigideces que hacen difícil la adopción de cambios en sus discursos y estrategias para adecuar la organización a las demandas de sus bases sociales, especialmente las demandas de mayor participación en los niveles locales, que es donde se extienden en mayor medida las nuevas orientaciones de la política agraria y de desarrollo rural. En efecto, y tal como se ha indicado más arriba, tales orientaciones promueven la participación de los agricultores y sus organizaciones en el ámbito de la sociedad civil a través, por ejemplo, de los programas de desarrollo rural, lo que obliga al sindicalismo, si quiere estar presente en esos escenarios, a introducir cambios en sus estrategias y modelos organizativos (haciéndolos menos centralizados, más horizontales, menos orientados a la producción y más a los nuevos criterios de la multifuncionalidad) para adecuarse al amplio contexto en que se mueven hoy los intereses de los agricultores. Es evidente que los temas relacionados con la producción seguirán estando presentes en el escenario de la interlocución agraria y seguirán ocupando el eje central del discurso del sindicalismo en tanto que la mayor parte de la renta de los agricultores dependa de su actividad productiva, pero también es verdad que cada vez será mayor la incidencia de otros factores en las rentas agrarias (como la diversificación de actividades en el marco de los programas de desarrollo rural o el aprovechamiento de los programas agroambientales), por lo que los sindicatos tendrán que hacer un gran esfuerzo de renovación para estar presentes en esos nuevos ámbitos de la interlocución.

5. El panorama del sindicalismo agrario en España

Tras veinticinco años de historia reciente, y una vez consolidadas sus estructuras y modelos organizativos, el sindicalismo agrario español no difiere sensiblemente del europeo. Hay pluralidad de opciones —ASAJA (15), COAG (16) y UPA (17)— que reflejan diversidad de discursos ideológicos (unos, más orientados a la empresa, el mercado y la producción; otros, orientados preferentemente al trabajo y el territorio; sin faltar los que enfatizan los aspectos profesionales), al igual que ocurre en los distintos países de nuestro entorno europeo y al nivel de las instituciones de la UE, donde coexisten dos estructuras de representación: el COPA y la CPE. Hay diversidad de modelos organizativos: una federación mixta de asociaciones territoriales y sectoriales (como es ASAJA), una confederación de uniones territoriales o regionales (como COAG) y una asociación nacional con delegaciones territoriales (como UPA), modelos que tienen sus equivalencias en los distintos países de la UE. Hay formas diversas de medir la representatividad: en unas regiones se mide a través de los resultados a las elecciones a cámaras agrarias (como ocurre en Cataluña, Aragón, Castilla y León, Murcia, Extremadura o Asturias) (18), mientras que en otras se aplican criterios que combinan la tasa de afiliación, el volumen de la prestación de servicios o el número de sedes abiertas en el territorio (como ocurre en Andalucía); sistemas de medición cuya variedad la podemos encontrar también en los países de nuestro entorno europeo (Francia y algunos *Länder* alemanes utilizan las elecciones a cámaras agrarias, mientras que en el resto se mide la representatividad de los sindicatos agrarios combinando diversos criterios).

Los tres sindicatos agrarios españoles han alcanzado, al igual que el resto de europeos, una masa crítica de afiliados, y se han rodeado de una amplia base difusa de allegados y simpatizantes. Con ello han conseguido un espacio propio en las dinámicas de interlocución y concertación que se desarrollan en los niveles europeo, nacional y regional analizados en el apartado anterior. Son miembros del COPA (alguna unión de la COAG está integrada en la CPE), son reconocidos como interlocutores por el Ministerio y las consejerías de agricultura de las distintas comunidades autónomas, y disponen por lo general de una red de oficinas de servicios en todo el territorio, si bien su composición varía de unas organizaciones a otras. Así, por ejemplo, en ASAJA y COAG, al ser estructuras confederales, las uniones territoriales (regionales) gozan de plena autonomía respecto a la sede central de Madrid y financian sus propias oficinas periféricas. De hecho, puede decirse que tanto ASAJA como COAG son, como se ha indicado, confederaciones de asociaciones regionales con autonomía para definir sus discursos y estrategias en sus correspondientes ámbitos territoriales. ASAJA tiene además la particularidad de haber apostado, ya

incluso desde sus orígenes, allá por los comienzos de la transición, en 1977, por la integración de organizaciones sectoriales que gozan de plena autonomía dentro de la estructura nacional. Por su parte, UPA es la que se dota de la estructura más centralizada, hasta el punto que las uniones regionales o provinciales son entidades delegadas de la organización nacional y no tienen personalidad jurídica propia (salvo el caso de alguna unión incorporada a UPA procedente de COAG).

El panorama del sindicalismo agrario español se presenta, además, legitimado social y políticamente para participar en las dinámicas de la interlocución agraria, independientemente de las restricciones de cada uno de los escenarios donde esas dinámicas se desarrollan, y que hemos analizado en estas páginas. Además del esfuerzo de sus dirigentes por consolidar unas opciones legitimadas para representar los intereses de los agricultores, podemos indicar, a la luz de los estudios realizados, que tales esfuerzos se han visto recompensados no sólo desde la esfera pública (al ser reconocidas como interlocutores), sino también desde la propia sociedad a la que se dirigen.

En efecto, según el estudio de Gómez Benito *et al.* (1999), que incluye datos de una encuesta (la única hasta la fecha) realizada a una amplia muestra de agricultores españoles, se observa que éstos atribuyen prioritariamente a los sindicatos agrarios las funciones de representación y defensa de intereses: casi la mitad de los agricultores que contestan a esa pregunta dicen que son las organizaciones agrarias las que deberían cumplir esas funciones y no otras instituciones, como las cooperativas o la Administración pública. Asimismo, más de un tercio de los agricultores confía mucho o bastante en los sindicatos agrarios, porcentaje de confianza que sólo es superado por el que reciben las cooperativas; en este mismo sentido, los sindicatos agrarios son las instituciones que, junto a las cooperativas, reciben el menor porcentaje de desconfianza por parte de los agricultores. Esta mayor identificación se refleja también en las tasas de afiliación. En efecto, y partiendo de la base ya comentada de que es consustancial a las asociaciones de tipo sindical tener un bajo nivel de afiliación, resulta que, según datos del estudio citado, uno de cada tres agricultores encuestados dice estar afiliado o haberlo estado alguna vez a un sindicato agrario, porcentaje que alcanza niveles relativamente altos en regiones como Valencia (en torno al 60 por 100) y Andalucía (casi el 50 por 100). Tal identificación entre agricultores y sindicatos agrarios se ve corroborada con los datos de participación en las elecciones a cámaras agrarias, donde en la mayoría de las comunidades autónomas se ha superado el 50 por 100 de participación, alcanzándose incluso en algunas de ellas, como Navarra, La Rioja o Extremadura, porcentajes superiores al 60 por 100 del censo. Hay que situar estos niveles de participación en un contexto de dificultad marcado por lo restrictivo del censo electoral, por la dispersión geográfica del electorado, por el coste elevado de las campañas y el escaso apoyo con que cuentan los sindicatos para desarrollarlas, y por la singularidad de unas elecciones cuyas función y utilidad no están todavía lo suficientemente claras para los agricultores como para sentirse motivados a participar en ellas (recordemos que las cámaras agrarias son instituciones en proceso de extinción, que incluso han desaparecido en algunas comunidades autónomas). Todas estas circunstancias hacen que los datos de participación en esas elecciones adquieran mayor relevancia, mostrando una buena señal de identificación entre agricultores y sindicatos agrarios.

V. CONCLUSIONES

En definitiva, puede decirse que en la agricultura española se ha consolidado un panorama sindical sólido y bien estructurado en torno a tres sindicatos agrarios (ASAJA, COAG y UPA), complementado con una federación unitaria de cooperativas (CCAE). A diferencia de lo que ocurría en sus fases iniciales, ese panorama es relativamente autónomo del sistema político, lo que le da gran estabilidad y evita injerencias de los partidos políticos. Las organizaciones que lo conforman son reconocidas como interlocutores del sector agrario en los distintos niveles territoriales (europeo, nacional y regional), no siendo ese reconocimiento discutido ni desde dentro del propio sector ni desde fuera de él. El reconocimiento como interlocutores que hoy reciben los sindicatos agrarios españoles no depende de contingencias políticas ni de la composición política del gobierno de turno, sino que ha adquirido su propia autonomía por la fuerza de los hechos, refrendada hoy con los buenos niveles de participación en las elecciones a cámaras agrarias y con los resultados obtenidos por ASAJA, COAG y UPA, cuyas uniones regionales reúnen la casi totalidad de los votos emitidos. A ello han contribuido, sin duda, el esfuerzo, la seriedad y el pragmatismo de los dirigentes sindicales —tanto en el nivel nacional como en los niveles intermedios— quienes, sin renunciar a la firmeza de sus reivindicaciones, han apostado por estrategias de colaboración con los poderes públicos, adaptando sus discursos a la realidad de los cambios que tienen lugar en la agricultura y en la política agraria. En este sentido, puede decirse que los sindicatos agrarios españoles han optado por discursos y estrategias reformistas, resistiendo las tentaciones del fundamentalismo agrario que se observa en el escenario de otros países de la UE. El sindicalismo agrario español es plu-

ral, como corresponde a una agricultura tan diversa económica y socialmente como la de nuestro país. Esa pluralidad es un gran patrimonio que debe ser aprovechado para, bien encauzada, posibilitar la continuidad de las dinámicas de interlocución y concertación tan necesarias en unos momentos, como los actuales, de cambios importantes en las orientaciones de la política agraria.

NOTAS

(1) En el estudio de GÓMEZ BENITO *et al.* (1999) se pone de manifiesto la heterogeneidad de las bases sociales de los sindicatos agrarios españoles, tanto en lo que se refiere al tamaño de sus explotaciones como en lo que respecta a la autoposición ideológica y política de sus afiliados.

(2) Este tipo de relaciones son denominadas neocorporativas, y han sido el tema central del enfoque teórico del neocorporativismo (también denominado en España enfoque corporatista). Una amplia revisión de ese enfoque teórico puede verse en el número monográfico de la revista *Zona Abierta* coordinado por Luis Sanz. Sobre el caso del neocorporativismo en España, puede verse el libro coordinado por GINER y PÉREZ YRUELA (1984).

(3) El concepto de *policy community* procede de la ciencia política, y se refiere a una comunidad de intereses compartidos en torno a un determinado ámbito de poder. En el caso de la política agraria, nos referimos a una *agricultural policy community* formada por la red cohesionada de intereses constituida por los sindicatos agrarios, las cooperativas, las cámaras agrarias (donde las haya) y los departamentos de agricultura (Ministerio y consejerías de los gobiernos regionales). Sobre el concepto de *policy community,* puede verse DAUGBJERG (1997), y sobre su aplicación a la agricultura, ver SMITH (1990).

(4) Sobre las estructuras interprofesionales en el sector agroalimentario, los trabajos de LANGREO (1995) son de referencia obligada.

(5) En este sentido, la experiencia nos dice que las interprofesiones funcionan eficazmente allí donde hay un reconocimiento mutuo de la representatividad de los actores implicados. Sin embargo, cuando no se da tal reconocimiento no es suficiente que exista un marco legislativo que regule las relaciones entre las partes. Eso es lo que ocurre en algunos sectores en España, donde, a pesar de la existencia de una Ley de Interprofesiones, no se han creado estructuras interprofesionales que funcionen realmente.

(6) La creación de comités de gestión no estaba prevista en el Tratado de Roma. Su constitución se hizo más adelante a iniciativa de los gobiernos nacionales, con la finalidad de crear unos entes intermedios entre la Comisión y el Consejo que permitieran controlar la autonomía creciente de aquélla en materia de política agraria. Con los comités de gestión, formados por funcionarios de los ministerios de agricultura de los Estados miembros, se introduce una lógica nacional en los debates sobre la política común agraria.

(7) El COPA y el COGECA se crearon a raíz de la Conferencia de Stressa y paralelamente a la constitución de una política agraria común (PAC). La trayectoria de estas instituciones de representación general de la agricultura (el COPA a través de los sindicatos agrarios y el COGECA a través de las federaciones de cooperativas) ha corrido paralela a la de la PAC, siendo reconocidos como interlocutores por la Comisión Europea. Hasta mediados de los años noventa, han ejercido el monopolio de la representación de los intereses agrarios por encima de las organizaciones sectoriales, que se veían obligadas a integrarse en un sindicato de vocación general para tener acceso a los comités consultivos agrarios. Actualmente, los miembros de la COPA son 27 sindicatos agrarios de ámbito nacional, y 36 más tienen estatuto de asociado (procedentes de los países candidatos a la ampliación). En el COGECA hay 17 organizaciones miembros y 7 asociadas. Sobre el COPA, puede verse el excelente trabajo de LAGRAVE (1993).

(8) La CPE es una coordinadora de organizaciones no integradas en el COPA, que han mantenido un discurso crítico en las orientaciones productivistas de la PAC. Se autodenominan «organizaciones campesinas», definiendo un discurso alternativo en el que se mezclan ideas sobre los efectos de la globalización en la agricultura familiar con ideas cercanas a los principios ecologistas adaptados a la realidad del mundo rural. Las nuevas ideas de la PAC sobre la multifuncionalidad y la necesidad de armonizar la agricultura y el medio ambiente sintonizan con las ideas reivindicadas por la CPE.

(9) La cogestión de la política agraria en Francia ha sufrido los efectos de los cambios políticos experimentados en la década de los ochenta y noventa (presidencia de Mitterrand, victoria socialista en las legislativas, cohabitación Mitterrand-Chirac, primero, y Chirac-Jospin, después), ya que esos cambios suponían el reconocimiento de la pluralidad sindical y la pérdida del monopolio de la representación por parte del tándem FNSEA-CNJA, que era la base de la cogestión de la política agraria. Sobre este tema hay una literatura amplia en francés y algunos trabajos en español, de los que pueden recomendarse los de SERVOLIN (1988) y HERVIEU (1998).

(10) Sobre los casos de Dinamarca y Holanda pueden verse los excelentes trabajos de JUST (1993) y FROUWS (1993), respectivamente.

(11) Sobre la aplicación del programa agroambiental en España y la participación de los sindicatos agrarios, puede verse el libro de GARRIDO (2000).

(12) El parlamento de Cataluña aprobó en 2000 una Ley de modernización y desarrollo rural, iniciativa también adoptada por los parlamentos vasco y asturiano. En Andalucía, la Junta ha tomado diversas iniciativas legislativas para ir construyendo una política agraria y de desarrollo rural propia, como es el caso del PDRA (Plan de Desarrollo Rural de Andalucía).

(13) Hoy, los grupos de desarrollo rural surgidos al amparo de los programas Leader y Proder se articulan en dos redes (REDR y RNDR) que están adquiriendo un fuerte protagonismo, y que aspiran a intervenir en las dinámicas de interlocución al mismo nivel que los sindicatos agrarios y las cooperativas.

(14) Sobre el sindicalismo agrario en Italia, puede verse ALBANESE *et al.* (1993).

(15) ASAJA es el resultado de la fusión de tres organizaciones que surgieron al comienzo de la transición democrática: CNAG, UFADE y CNJA. En la CNAG se integraron muchas de los antiguos sindicatos sectoriales, y esa particularidad se ha mantenido en la actual ASAJA, que combina un modelo territorial y otro sectorial. En ASAJA confluyen, por un lado, las élites empresariales de la agricultura extensiva de Andalucía, Extremadura y Castilla, aportadas por las bases sociales de CNAG y UFADE, y, por otro, el reformismo modernizador procedente del CNJA. ASAJA articula en la actualidad los intereses de un heterogéneo sector de agricultores, liderado por titulares de grandes y medianas explotaciones modernizadas o con posibilidades de serlo, aunque contando también con una base amplia de agricultores de tipo familiar (ver DE LA FUENTE, 1991; MOYANO, 2002).

(16) Es una coordinadora de organizaciones regionales y provinciales llamadas «uniones», surgidas en el seno de los movimientos de oposición al corporativismo franquista durante la transición democrática, y cuyos principales dirigentes procedían de las filas de la izquierda política, del nacionalismo catalán o del catolicismo progresista . En la actualidad, COAG es una organización escasamente centralizada —de hecho, es una coordinadora— en cuyo seno las uniones gozan de plena autonomía. Aunque el eje de la explotación familiar agraria actúa como seña de identidad para el conjunto del movimiento, la base social de COAG es, sin embargo, bastante heterogénea, ya que en ella confluyen agricultores familiares con explotaciones modernas y pequeños agricultores con escasas posibilidades de hacer viables sus propias explotaciones (ver DE LA FUENTE, 1991; MOYANO, 2002).

(17) UPA es una organización asociada a la central sindical UGT, que goza de un estatuto especial como federación de pequeños agricultores. Dada su estructura centralizada y la cobertura que recibe por parte del sindicato UGT, la UPA ha adquirido un importante protagonismo en el sindicalismo agrario español, a pesar de la precariedad de sus bases sociales en muchas zonas. Unas bases que, si bien hasta ahora habían sido bastante homogéneas en torno al eje de la pequeña explotación familiar, están comenzando a hacerse más heterogéneas como consecuencia de la estrategia de expansión

adoptada por la dirección de UPA (ver DE LA FUENTE, 1991; MOYANO, 2002).

(18) Se celebran elecciones en la mayor parte de las comunidades autónomas. Aunque esas elecciones estaban previstas para elegir a los vocales de las cámaras agrarias provinciales, la realidad es que se utilizan sólo para medir la representatividad de los sindicatos agrarios en cada provincia, dado que en muchas comunidades autónomas estos organismos corporativos han sido disueltos al recibir las competencias desde el gobierno central.

BIBLIOGRAFÍA

ALBANESE, Francesco, *et al.* (1993), «Una relación dialéctica entre el sindicalismo agrario y el sistema de partidos», en E. MOYANO (coord.), *Las organizaciones profesionales agrarias en la Comunidad Europea*, Serie Estudios del MAPA, Madrid.

DAUGBJERG, Carsten (1997), «Policy networks, rational choice institutionalism and sociological institutionalism», *ALF Working Paper*, South Jutland University Centre, Esbjerg (Dinamarca).

DE LA FUENTE, Gloria (1991), *Las organizaciones agrarias españolas*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.

ENTRENA, Francisco, y MOYANO, Eduardo (2002), «*Cooperativismo y representación de intereses en la agricultura española*», en C. GÓMEZ BENITO y J.J. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ (coords.), *Agricultura y sociedad en el cambio de siglo*, Ed. MGraw Hill, Madrid.

FROUWS, Jaap (1993), «El Frente Verde o un sistema neocorporativista de representación», en E. MOYANO (coord.), *Las organizaciones profesionales agrarias en la Comunidad Europea*, Serie Estudios del MAPA, Madrid.

GARRIDO FERNÁNDEZ, Fernando (2000), *La cuestión ambiental en la agricultura. Discursos, actitudes y valores de los agricultores y sus organizaciones ante la introducción de métodos sostenibles en la agricultura*, Unicaja, Málaga.

GINER, Salvador, y PÉREZ YRUELA, Manuel (coords.) (1988), *El corporatismo en España*, Ariel, Madrid.

GÓMEZ BENITO, Cristóbal, *et al.* (1999), *Identidad y profesión en la agricultura española*, CIS, Madrid.

HERVIEU, Bertrand (1998), *Los campos del futuro*, Serie Estudios del MAPA, Madrid.

JUST, Flemming (ed.) (1990), *Co-operatives and Farmers' Unions in Western Europe*, Esbjerg (Dinamarca), South Jutland University Press.

— (1993), «La gestión profesional de una agricultura especializada e intensiva», en E. MOYANO (coord.), *Las organizaciones profesionales agrarias en la Comunidad Europea*, Serie Estudios del MAPA, Madrid.

LAGRAVE, Rose Marie (1993), «El COPA: la representación de la representación», en E. MOYANO (coord.), *Las organizaciones profesionales agrarias en la Comunidad Europea*, Serie Estudios del MAPA, Madrid.

LANGREO, Alicia (1995), *Las interprofesionales agroalimentarias en Europa*, Serie Estudios del MAPA, Madrid.

MARWELL, Gerald, y OLIVER, Pamella (1993), *The Critical Mass in Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.

MOYANO, Eduardo (1991), «Organizaciones profesionales agrarias y reforma de la PAC», *Información Comercial Española*, n.º 700, Madrid.

— (1994), «Acción colectiva y cambio social en la agricultura española», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 60/61, Madrid.

— (2002), «Acción colectiva y organizaciones profesionales agrarias en España», en C. GÓMEZ BENITO y J.J. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ (coords.), *Agricultura y sociedad en el cambio de siglo*, Ed. MGraw Hill, Madrid.

MOYANO, Eduardo, y PÉREZ YRUELA, Manuel (1985), «La estructura corporativa de la agricultura española. El caso de las negociaciones de precios agrarios», *Papers*, n.º 24, enero-marzo.

OLSON, MANCUR (1965), *The Logic of the Collective Action*, Nueva York, Schoeken.

SANZ, Luis (coord.) (1994), «Representación de intereses y políticas públicas. ¿Corporatismo o pluralismo?», número monográfico de la revista *Zona Abierta*, 67/68, Editorial Pablo Iglesias.

SERVOLIN, Claude (1988), *Las políticas agrarias*, Serie Estudios del MAPA, Madrid.

SMITH, John, M. (1990), *The Politics of Agricultural Support in Britain. The Development of the Agricultural Policy Community*, Aldershot, Darmouth Publishing Company.

NOMENCLATURA DE SIGLAS UTILIZADAS

APCA: Assamblée Permanente de Chambres d'Agriculture (Asamblea Permanente de Cámaras Agrarias).

ASAJA: Asociación Agraria-Jóvenes Agricultores.

BEUC: Bureau Europeo de Uniones de Consumidores.

CCAE: Confederación de Cooperativas Agrarias de España.

CES: Confederación Europea de Sindicatos.

CIA: Confederazione Italiana da Agricoltura (Confederación Italiana de la Agricultura).

CIC: Confederazione Italiana Coltivatori (Confederación Italiana de Agricultores).

CNJA: Centre National des Jeunnes Agriculteurs (Centro Nacional de Jóvenes Agricultores).

CNP: Confédération Nationale Paysanne (Confederación Nacional Campesina).

COAG: Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos del Estado Español.

COGECA: Comité General del Cooperativismo Agrario.

COPA: Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias.

CPE: Coordination Paysanne Européenne (Coordinadora Campesina Europea).

FAECA: Federación Andaluza de Empresas Cooperativas Agrarias.

FEIAB: Federación Europea de Industrias Agroalimentarias y Bebidas.

FFA: Fédération Française de l'Agriculture (Federación Francesa de la Agricultura).

FIAB: Federación (española) de Industrias Agroalimentarias y Bebidas.

FNSEA: Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (Federación Nacional de Sindicatos de Titulares de Explotaciones Agrarias).

MODEF: Mouvement de Défénse de l'Explotation Familiale (Movimiento para la Defensa de la Explotación Familiar Agraria).

NFU: National Farmers Unions (Sindicato Nacional de Agricultores).

UPA: Unión de Pequeños Agricultores.

EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL DEL AGUA Y LA AGRICULTURA DE REGADÍO

Alberto GARRIDO COLMENERO

Universidad Politécnica de Madrid

Jaime MARTÍNEZ VALDERRAMA

Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Resumen

En el período 1998-2002 se han promulgado textos legislativos con un profundo impacto sobre la gestión del agua y la agricultura de regadío. La respuesta del sector viene encabezada por un Plan Nacional de Regadíos que supone un esfuerzo de renovación y mejora dirigido a potenciar su competitividad y a hacer posible que el regadío cumpla con las exigencias ambientales y económicas que impone el recién aprobado ordenamiento jurídico. La Directiva 2000/60/CE plantea ambiciosas exigencias ambientales y económicas, que muchos han calificado de inabordables para gran parte de nuestras explotaciones de regadío. En este artículo se concluye que hay factores endógenos y exógenos que permiten atisbar un futuro menos pesimista para el regadío. En particular, la hipótesis del abandono de una buena parte del regadío, fruto de una excesiva presión económica, técnica y ambiental, debería ser revisada. En síntesis, el argumento que se desarrolla descansa en varios factores. Primero, en la mayor rentabilidad del regadío frente al secano y en la menor variabilidad de sus ingresos. Segundo, en las posibilidades de implantación de nuevas tecnologías a costes reducidos. Tercero, en el trato favorable de las administraciones, tanto por la aplicación incompleta del principio de la recuperación íntegra de los costes relacionados con el agua como por las favorables condiciones financieras disponibles para proyectos de mejora y modernización. Y, por último, en la abundante evidencia a favor de una disposición de los regantes a pagar por el agua un precio notablemente superior a las tarifas actualmente aplicadas sobre una gran parte del regadío español.

Palabras clave: gestión del agua, agricultura de regadío, Plan Nacional de Regadíos, mayor rentabilidad del regadío, nuevas tecnologías, precio del agua.

Abstract

In the period 1998-2002 legislative texts were enacted with a deep impact on the management of water and irrigation farming. The response of the sector is headed by a National Irrigation Plan, which involves considerable renovation and improvement aimed at boosting its competitiveness and making it possible for irrigation to meet the environmental and economic requirements imposed by the recently passed legislation. Directive 2000/60/EC raises ambitious environmental and economic requirements which many have rated as being beyond the possibilities of a large proportion of irrigated farms. In this article we conclude that there are both endogenous and exogenous factors that enable us to make out not such a black future for irrigation. In particular, the hypothesis of the abandonment of a good deal of irrigation, as a consequence of excessive economic, technical and environmental pressure should be reviewed. In short, the argument that is propounded rests on a number of different factors: first, on the higher profitability of irrigation farming versus dry land farming and on the lower variability of its income; second, on the possibilities of implementation of new technologies at low cost; third, in the favourable treatment of the administrations, not only on account of the incomplete application of the principle of full reimbursement of the costs connected with water, but also because of the favourable financial conditions available for improvement and modernisation projects; and lastly, on the abundant evidence in favour of the readiness on the part of the irrigators to pay a price for the water considerably higher than the rates applied to a large proportion of Spanish irrigation.

Key words: management of water, irrigation farming, National Irrigation Plan, higher profitability of irrigation farming, new technologies, price of water.

JEL classification : Q25.

I. INTRODUCCIÓN

POR su importancia económica, ambiental y territorial, la agricultura de regadío ocupa lugares privilegiados en las agendas políticas agraria, ambiental y de recursos hídricos. La importancia de la agricultura de regadío en la economía nacional ha perdido relevancia, ya que sólo aporta el 1,4 por 100 del PIB y únicamente emplea al 4 por 100 de la población ocupada, que ha pasado de 1,3 millones en 1990 a 0,9 millones en 2000. Aunque fiel indicador de un reparto sectorial propio de un país desarrollado, el regadío sigue siendo, no obstante, territorial y socialmente importante, por cuanto ocupa el 7 por 100 de la superficie total española y proporciona empleo y medio de vida a la población de numerosas comarcas y zonas rurales. Por su transversalidad con otras políticas horizontales, como las de agua, ordenación del territorio y desarrollo regional o ambiental, concita el interés de analistas, políticos y sociedad en general.

El nuevo marco institucional del agua resulta de los cambios legislativos y los proyectos de planificación en materia de agua y regadíos aprobados desde 1998. Sin embargo, estas iniciativas se originan con la aprobación de la Ley de Aguas 29/1985 (L. Ag.), de 2 de agosto, que marcó un hito histórico no sólo porque derogó una Ley que fue aprobada en 1879, sino también porque consagró la pertenencia al dominio público de todas las aguas y otorgó a la planificación hidrológica una función primordial en el ordenamiento y la administración de los recursos hídricos y las cuencas hidrográficas. El proceso de planificación culminó su primera etapa con la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca (PHC) mediante el Decreto-Ley 1664/1998, de 24 de julio. Los PHC, tan fundamentales para el posterior Plan Hidrológico Nacional (PHN), establecen aspectos de importancia para el futuro del regadío porque fijan los objetivos de garantía de las dotaciones de agua de las zonas regables, definen la ordenación de los usos en situaciones de escasez, catalogan los proyectos dirigidos a aumentar la oferta de agua y, por tanto, el crecimiento máximo de la superficie regable de la cuenca; finalmente, fijan los objetivos de ahorro de agua alcanzables mediante proyectos de modernización y rehabilitación de las zonas regables. A partir de la aprobación de los PHC, el regadío quedaría en principio sometido a las restricciones impuestas en la planificación, y cobraría importancia estratégica la necesidad de modernizarlos para racionalizar su consumo de agua, en la medida en que cada cuenca lo exigiese de acuerdo a su planificación. En 1999 la L. Ag. es reformada (ahora en el Texto Refundido, Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), planteando la obligatoriedad de instalar aparatos de medición de consumos, la posibilidad de aumentar o minorar los cánones y tarifas en función de los caudales consumidos por los regantes, los contratos de cesión de conce-

siones —flexibilizando el régimen concesional— y la consolidación legal de los usos de aguas subterráneas. Estos elementos, imprescindibles para desarrollar toda iniciativa de gestión de la demanda, son difícilmente aplicables en regadíos obsoletos, deteriorados o estructuralmente desfavorecidos.

El acelerado ritmo de modificaciones legales prosigue con la aprobación de la Directiva 2000/60/CE, Marco sobre Política de Aguas (DMA), tras la cual se abre un período, que concluirá en el año 2015, para que los estados miembros puedan acreditar su pleno cumplimiento. De entre todos los aspectos de la Directiva que afectarán a los usos agrarios del agua, destacan la aplicación de tarifas que permitan recuperar los costes de los servicios relacionados con ésta y el desarrollo y aplicación de programas de medidas dirigidos a lograr el buen estado ecológico de las aguas.

Finalmente, y para cerrar el trienio (1998-2001) de reformas e iniciativas legales en torno al agua, el 5 de julio se aprueba la Ley 10/2001, de Plan Hidrológico Nacional. Las novedades en la agricultura de regadío son rubricadas en 2002 con la publicación del Plan Nacional de Regadíos (MAPYA, 2001). Nunca se han vivido tiempos de cambios tan importantes en la historia del regadío español, que, sin embargo, deja definitivamente de ser un sector estratégico de la economía española (su contribución al PIB es poco significativa y su participación relativa irá disminuyendo aunque crezca en términos absolutos) para convertirse en una pieza clave del desarrollo económico en las zonas rurales y situarse en el centro de la política del agua en España, por ser responsable del 75 por 100 de todo el consumo nacional.

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre el futuro que se abre para el regadío, configurado por las crecientes exigencias ambientales y de sostenibilidad eco-social, por un marco de apoyo público a la agricultura en evolución, y posiblemente más condicionado que garantizado por unos mercados agrarios más abiertos y por una necesidad masiva de modernización, mejora y rehabilitación de una buena parte del capital productivo del regadío. Para analizar estos aspectos, se propone un análisis que distinga entre factores de cambio endógenos y exógenos, recurriendo a la abundante literatura más reciente con la esperanza de poder formular alguna hipótesis relevante sobre el futuro de la agricultura de regadío en este nuevo contexto institucional.

II. LA AGRICULTURA DE REGADÍO EN ESPAÑA

Sorprende constatar que Dinamarca, Finlandia, Holanda y Suecia son países con similar precipitación media que España (684 mm.). Sin embargo, la similitud de este dato se difumina por las diferentes condiciones térmicas y de radiación solar, que provocan que los suelos se sequen en nuestro país mucho más rápidamente tras el período de mayores precipitaciones, que además se caracterizan en España por su marcada estacionalidad. Mientras que en los países de la Europa Central y del Norte el balance precipitación-evapotranspiración resulta positivo, y permite que el suelo se mantenga húmedo durante todo el año, en España este superávit de humedad se solapa muy brevemente con temperaturas adecuadas para el desarrollo de los cultivos. Por ello, en nuestra agricultura continental, a más de 600 metros de altitud, el disponer de agua de riego permite asegurar la presencia de humedad en el suelo al final de la primavera e inicio del verano, aumentando los rendimientos de los cereales desde 2.300 a 6.000 kg/ha; o permitiendo un aprovechamiento con cultivos de verano que sin el aporte de humedad del riego no serían viables. Esta agricultura de regadío de interior, con un millón hectáreas, coexiste con otros siete millones de hectáreas productivas en régimen de secano y sometidas a las limitaciones de clima y suelos, y a una notable variabilidad de rendimientos (en cereales de secano la media de rendimientos podría estar en 2.300 kg/ha y la desviación típica en 1.110 kg/ha; Garrido y otros, 2002). En regiones de clima mediterráneo, el agua de riego multiplica por ocho el valor de la tierra, lo que da una idea de la importancia económica de la disponibilidad del recurso. El cuadro n.º 1 proporciona una visión sintética de nuestros regadíos, en términos de clima, orientaciones productivas y superficies.

La expansión del regadío en España viene motivada por la doble vocación de potenciar la productividad de la tierra, aprovechando el breve período libre de heladas en la España interior (en términos climáticos, ésta abarcaría el 46 por 100 de la superficie actualmente regada en España), y de explotar el favorable régimen termométrico y de radiación solar en las regiones meridionales y mediterráneas (con el 48 por 100 de nuestro regadío). Dos objetivos distintos, que han dado lugar a agriculturas de regadío y modelos de desarrollo bien diferentes.

La situación actual de nuestro regadío es el resultado de un esfuerzo por aumentar la disponibilidad de agua iniciado hace más de dos milenios (Del Moral, 1999), como testimonian algunas acequias y presas todavía en uso que datan de las épocas de ocupación romana y árabe. Sin embargo, el verdadero empuje de transformación pública en regadíos, iniciada a principios del siglo pasado, tiene como punto de partida el movimiento regeneracionista y llega hasta la fecha actual, habiendo transformado casi 2,3 millones

CUADRO N.º 1

DISTRIBUCIÓN DE LA SUPERFICIE REGADA POR TIPOS DE CLIMA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

COMUNIDAD AUTÓNOMA	SUPERFICIES SEGÚN TIPO DE CLIMA MEDITERRÁNEO (EN PORCENTAJE SOBRE TOTAL NACIONAL)						CA (porcentaje / total)	TOTAL (ha)
	Subtropical	Marítimo	Templado	Templado fresco	Semiárido subtropical	Otros climas		
Andalucía	16,76	3,13	2,79	0,13	0,46	0,06	23,33	779.880
Aragón	—	—	11,63	0,14	—	0,03	11,80	394.522
Castilla y León	—	—	12,40	2,16	—	—	14,56	486.676
Castilla-La Mancha	5,09	—	4,76	0,03	—	0,70	10,58	353.801
Cataluña	—	2,41	5,38	0,23	—	—	8,02	268.120
Extremadura	5,97	—	0,22	—	—	0,11	6,30	210.488
Galicia	—	0,59	1,46	—	—	0,50	2,56	85.490
Murcia	2,69	1,18	—	—	0,33	1,56	5,76	192.698
Navarra	—	—	2,44	—	—	—	2,44	81.673
La Rioja	—	—	1,44	0,03	—	—	1,48	49.335
Comunidad Valenciana	6,05	3,67	0,76	—	—	—	10,49	350.482
Otras CC.AA.	0,38	0,36	1,55	0,08	0,30	—	2,68	89.454
TOTAL	36,94	11,34	44,86	2,80	1,09	2,96	—	3.342.619
Selección de cultivos	Algodón, cítricos, cereales, arroz, hortalizas	Hortalizas de invierno, frutales de primor	Cereales, patata, remolacha, forrajeras, hortalizas y frutales de verano	Cereales, patata, remolacha	Subtropicales, hortalizas			

Fuente: MAPYA (2001:135).

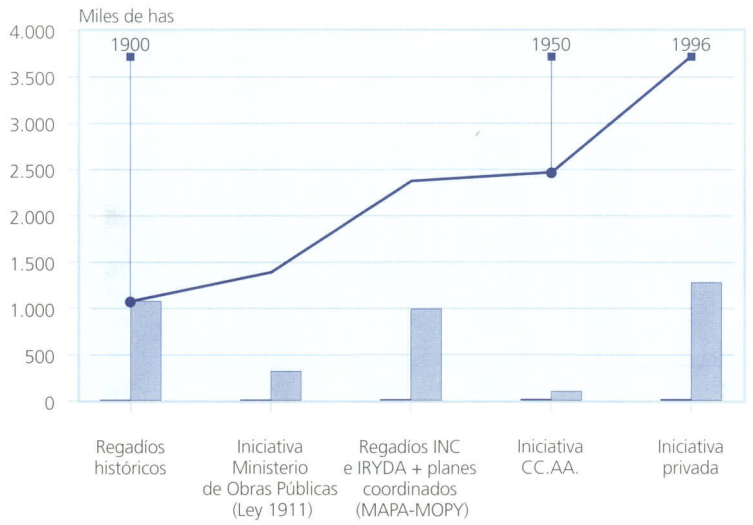
de hectáreas desde 1900 y alcanzando los 3,5 millones de hectáreas dedicadas al regadío, lo que supone el 7 por 100 del territorio nacional y el 13 por 100 de la superficie agrícola útil. El gráfico 1 describe la evolución de esas superficies y a qué tipo de iniciativa hay que atribuir su transformación.

De la mano de este crecimiento del regadío, se ha promovido una importante red de embalses, canales y trasvases, convirtiendo a España en el país del mundo con mayor superficie de embalses interiores (Naredo, 2000). En paralelo, el uso de aguas subterráneas ha experimentado un fuerte aumento debido al progreso técnico en los sistemas de bombeo y perforación de pozos, y ya supone el 28 por 100 del agua destinada al riego (ver cuadro n.º 2). Nuestro país se ha convertido en el cuarto consumidor mundial de agua per cápita, detrás de EE.UU., Canadá y la ex-URSS (Ruiz, 1993, citado por Maestre y Rojo, 2002), dedicando un 75 por 100 al riego.

A pesar de la vasta infraestructura hidráulica creada, no toda la superficie catalogada como de regadío recibe la cantidad de agua adecuada; de hecho, solamente 642.620 has reciben el agua que teóricamentes necesitan (si por necesidad se entiende la que precisan los cultivos habituales de la zona). Así, hay hectáreas que reciben: 1) hasta un 10 por 100 de más (878.374 has se considerarían sobredotadas); 2) entre un 10 y un 25 por 100 de menos (694.323 has serían infradotadas), y 3) un 25 por 100 de menos (1.129.320 has serían consideradas muy infradotadas). Por ello la superficie declarada como regable (3.760.000 has) no coincide con la superficie realmente regada (3.344.637 has; MAPYA, 2001) y sigue vigente la idea de crear nuevas obras hidráulicas que redistribuyan el agua y ayuden a consolidar los regadíos ya existentes; una noción consagrada en el PHN, que proyecta destinar un 21 por 100 de los recursos trasvasados del Ebro a las cuencas consideradas deficitarias para aumentar la garantía de las dotaciones de las zonas regables.

El agua es transportada desde su origen —embalses o cuerpos subterráneos— hasta las parcelas de riego mediante acequias o tuberías y aplicada a los cultivos por diversos procedimientos como el riego por gravedad (inundación), por aspersión o localizado. En este proceso de distribución intervienen 7.196 comunidades de regantes (CC.RR.) y otras organizaciones colectivas de riego que gestionan 2.596.731 has regables, mientras que las otras 1.164.303 son regadas por agricultores de forma individual. Gran parte del agua disponible se pierde en el camino, y así, mientras la demanda bruta de agua es de 23.552 hm^3 al año, lo cual significan 7.042 m^3/ha, se estima que solamente llegan a las

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE EN REGADÍO Y SU ORIGEN



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PNR.

plantas 4.116 m³/ha; no obstante, estas mermas en el transporte alimentan los flujos subterráneos y superficiales, y las captaciones aguas abajo, por lo que no pueden considerarse como pérdidas absolutas. En las peores condiciones (acequias de tierra y riego por gravedad) sólo llega hasta los cultivos la mitad del agua, mientras que los sistemas de riego por goteo más modernos aprovechan hasta un 93 por 100 del agua que les llega. Las acequias constituyen el medio más común para transportar el agua desde un punto a otro situado a menor nivel, y pueden ser simples cauces de tierra (735.000 has se riegan de esta forma), a veces revestidos de cemento, o estar fabricadas en hormigón (el 30 por 100 de estas acequias tiene serios problemas de conservación y mantenimiento). El cuadro n.º 2 muestra la importancia de las aguas subterráneas en las comunidades autónomas (CC.AA.) de Murcia, Valenciana, las dos Castillas y Andalucía. No es casual la relación entre la importancia de las aguas subterráneas y un mayor desarrollo de los sistemas de riego localizado. Agregando las variables origen de las aguas y sistema de riego, destacan por su importancia: superficial-gravedad (1,57 millones de ha), superficial-aspersión (0,46), subterráneo-localizado (0,33), subterráneo-gravedad (0,328) y superficial-localizado (0,22). Sin embargo, todavía el riego por gravedad es el mayoritario en casi el 60 por 100 de la superficie regada, mientras que el 24 por 100 se riega por aspersión, y el restante 16 por 100, mediante modernas técnicas de riego localizado como el goteo o la microaspersión.

Según datos de 1996, el coste medio del riego, considerando la tarifa del agua, los costes de conservación y mantenimiento de las obras, tanto individuales como colectivas, los gastos energéticos y los de administración, se situaría en 226 euros/ha en el caso de los regadíos colectivos y de 277 euros/ha para los regadíos individuales, lo que supone unos costes por metro cúbico de agua destinada al riego de 0,032 euros/m³ (5,34 pts./m³) y 0,039 euros/m³ (6,54 pts./m³) respectivamente. No obstante, estas cifras medias no reflejan la disparidad de precios entre distintas zonas. De acuerdo con García Mollá (2000), en la Comunidad Valenciana el coste total atribuible al riego oscila en torno a 0,04 euros/m³ en Alarcón-Contreras y en el Sur de la Comunidad la media ponderada se situaría en 0,23 euros/m³.

Los mayores rendimientos y producciones del regadío llevan asociada, evidentemente, una mayor demanda de mano de obra que el secano. El aumento del uso de mano de obra derivado del riego varía en función del cultivo, pudiendo oscilar entre un 10 por 100 más, tratándose de cereales regados por aspersión, y un 4.000 por 100 en cultivos forzados. Entre empleo fijo y temporal, el empleo vinculado al regadío se sitúa en 610.000 UTA/ha, produciéndose los mayores incrementos en la utilización de UTA en la costa mediterránea y atlántica sur, principalmente en las comarcas cuya dedicación principal son los cultivos en invernadero y bajo plástico.

III. LOS FACTORES DE CAMBIO DEL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL DEL AGUA Y LA AGRICULTURA DE REGADÍO

1. La dependencia de la agricultura de regadío de procesos endógenos y exógenos

La agricultura de regadío, como toda actividad productiva, es dependiente de los procesos endógenos y exógenos que condicionan su evolución. Los procesos endógenos propios del regadío surgen como respuesta a un contexto insti-

CUADRO N.º 2

SUPERFICIE SEGÚN ORIGEN DEL AGUA Y SISTEMA PREDOMINANTE DE RIEGO

COMUNIDAD AUTÓNOMA	SUPERFICIAL	SUBTERRÁNEA	TRASVASES	RETORNOS	DEPURADORAS	DESALINIZADORAS	TOTAL	SISTEMA PREDOMINANTE DE RIEGO (PORCENTAJE)		
								Gravedad	Aspersión	Localizado
Andalucía	546.703	224.670	2.783	85	5.639	—	779.880	42	21	37
Aragón	373.886	20.315	—	21	—	—	394.222	80	18	2
Castilla y León	361.055	113.164	—	12.428	29	—	486.676	61	39	—
Castilla-La Mancha	124.262	228.528	1.011	—	—	—	353.801	32	55	13
Cataluña	205.031	53.043	—	6.377	342	—	264.793	69	12	19
Extremadura	207.337	3.151	—	—	—	—	210.488	69	26	5
Galicia	85.061	92	—	—	—	—	85.153	64	36	—
Murcia	42.553	93.810	51.104	360	1.600	271	189.698	60	3	37
Navarra	79.941	1.682	—	50	—	—	81.673	89	10	1
Rioja	45.771	3.564	—	—	—	—	49.335	66	29	5
Comunidad Valenciana	146.691	154.821	40.258	4.178	4.534	—	350.482	80	1	19
TOTAL	2.218.291	896.840	95.156	23.499	12.144	271	3.249.838	59	24	17

Fuente: MAPYA (2001).

tucional cambiante, pero no vienen impuestos desde ámbitos ajenos o alejados de la agricultura. Recientemente, la agricultura de regadío va estando sometida a fuerzas y nuevos condicionantes exteriores, de carácter impositivo, ambiental y económico. Se trata de procesos no necesariamente deseados por el sector ni promovidos por sus agentes sociales, pero que comienzan a ser entendidos como factores de cambio y oportunidades de adaptación a un contexto en el que algunas de las premisas básicas son ya objeto de discusión. El agua, en su doble dimensión de recurso eco-social esencial y factor de producción insustituible del riego, se ha situado en el centro de todos estos procesos, cuya resultante determinará el devenir de la agricultura de regadío. De ahí la importancia de identificarlos, analizarlos rigurosamente y anticipar sus efectos. El gráfico 2 describe esquemáticamente los factores endógenos y exógenos de la agricultura de regadío.

2. Procesos exógenos

Los procesos exógenos a la agricultura de regadío cobran una importancia creciente a medida que el contexto en el que se desarrollan se va conformando con los rasgos propios de una economía «madura» del agua; concepto asociado con escasez del recurso, demandas de agua crecientes e inelásticas, obsolescencia del capital existente y la obra civil, y preponderancia de los bienes públicos ligados al agua. No hay autor que ya no trate la problemática del agua desde un punto de vista económico a partir de modelos de gestión de la demanda. Podemos identificar tres procesos exógenos de importancia para la agricultura de regadío: la DMA, las demandas de agua no agrarias y la tecnología.

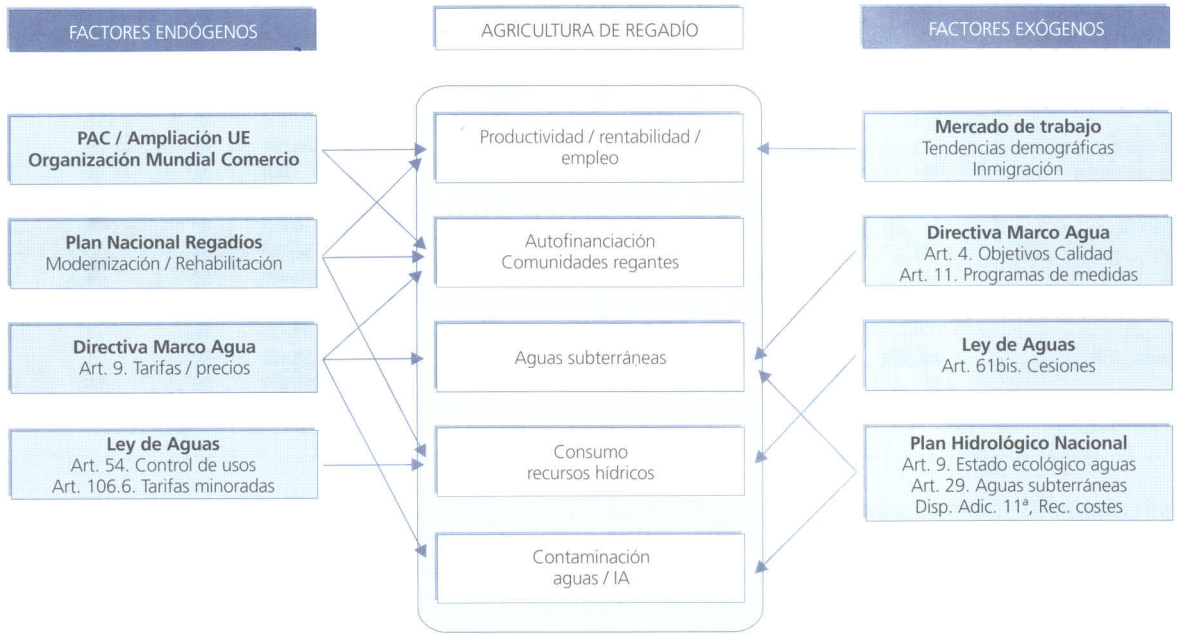
Por sus presupuestos de partida, objetivos y medios propuestos, la DMA constituye el motor de cambio más relevante para la agricultura de regadío durante, al menos, los próximos diez años. El cuadro n.º 3 recoge una selección de los considerandos elegidos entre los 53 presentes en el texto legal por su relevancia para la política de agua y la agricultura de regadío.

La aplicación de la DMA entraña dificultades técnicas, económicas y políticas no despreciables. Cuestiones como la definición precisa de los objetivos de calidad de las masas de agua modificadas (¿cuáles no lo son en nuestras cuencas?), la proyección de costes y demandas futuras o la aplicación del principio de que quien contamina paga plantean retos desconocidos en España.

El cuadro n.º 4 resume los principales hitos establecidos en el calendario de la DMA. Los de mayor influencia para la agricultura de regadío son los derivados del artículo 9, en el que se enuncian los principios que deben regir en la política de tarifas de los servicios relacionados con el agua, y los artículos 4, sobre objetivos de calidad de las aguas, y 11, relativo a los programas de medidas.

El artículo 9 ha sido objeto de interés por parte de la mayoría de los analistas de la economía del agua y el regadío. Su preocupación se ha centrado en el impacto sobre las rentas de los agricultores y la posible inviabilidad económica de una gran parte del regadío español derivados de una aplicación estricta del principio de la recuperación íntegra de los costes, que sólo es sugerida por la DMA (Sumpsi y otros, 1998; Gómez-Limón y Riesgo, 2002; Berbel y otros,

GRÁFICO 2
PROCESOS ENDÓGENOS Y EXÓGENOS DE LA AGRICULTURA DE REGADÍO



Fuente: Elaboración propia.

1999). Se exige para el año 2004 la evaluación de los costes «íntegros» del agua para todos los regadíos y regantes, pero se difiere hastas 2010 la aplicación de las nuevas tarifas inspiradas en la recuperación de dichos costes. Se exhorta a los estados miembros a que se tenga en cuenta este principio, pero su aplicación no es obligada. Si el marco conceptual con que se definen los costes íntegros es estrecho, renunciándose a evaluar los costes ambientales o del recurso, o si, evaluándose éstos, se decide no tenerlos en cuenta en las nuevas tarifas, el regadío español podrá cumplir sobradamente con el artículo 9, aunque no sin esfuerzo. Por tanto, un factor clave que gravita sobre el futuro del regadío es el rigor con el que España tratará de acreditar ante la Comisión Europea el cumplimiento del artículo 9. Vista la posición española en todo el proceso de discusión y negociación de la Directiva, es probable que se opte por una aplicación laxa y poco exigente, centrada fundamentalmente en asegurar sólo la recuperación íntegra de los costes propios del riego y de las comunidades de regantes.

Sin embargo, los artículos 4 y 11 plantean interrogantes de igual o mayor calado sobre el débito que la transposición y aplicación de la DMA pueden llegar a endosar a la agricultura de regadío. Así, estos artículos pueden erigirse en obstáculos cuya superación exigirá un cambio de referencias y premisas, hasta ahora desconocidas en nuestra política del agua y el regadío. El artículo 4 desarrolla los objetivos concretos de calidad, desgranando numerosos conceptos de buen estado de las aguas. Lograrlos es un fin primordial de la DMA, por lo que el legislador europeo ha percibido la necesidad de definirlos con precisión. Esto constituye un reto importante para su aplicación: primero, será necesario definir cuál es el objetivo de calidad de cada una de las masas de agua de nuestra geografía y, segundo, definir el programa de medidas de menor coste económico y social que permita alcanzarlo. Sin estas definiciones es imposible cumplir con el mandato del artículo 11, que obliga a la aprobación de los programas de medidas y los PHC en 2009, ya que éstos deben supeditarse a los objetivos de calidad. De ahí se deriva que el coste de los programas y las exigencias sobre cada grupo de usuarios de una masa de agua venga, en última instancia, determinado por el logro de los objetivos de calidad ecológica, lo que sin duda es un aspecto novedoso en nuestra economía del agua.

En todo caso, el regadío se perfila como uno de los ejes básicos de

los programas de medidas en todas las cuencas al Sur de la cordillera Cantábrica. Por ejemplo, considerar o no el potencial de dilución de los caudales empleados en el regadío supone cambiar significativamente el conjunto de medidas y también el coste de éstas (Gómez y Garrido, 2002; Martínez Valderrama, 2002). Ahora bien, el criterio coste-eficacia recomendado por la Comisión para perfilar un programa de medidas llevará inexorablemente a considerar los caudales usados por el riego como elemento de dilución de contaminantes y estrategia posible para lograr los objetivos de calidad. En un estudio piloto realizado en la pequeña cuenca del Cidacos (en Navarra, sistema ríos Aragón-Ebro), se demuestra la importancia de las actuaciones en las partes altas de las cuencas y del regadío como proveedor de caudales adicionales, fruto de la modernización y tecnificación de los regadíos, proceso de franca naturaleza endógena (Gobierno de Navarra y Ministerio de Medio Ambiente, 2002).

Otro factor exógeno al riego es el crecimiento de la demanda de agua no agraria. Tanto los usos urbanos, entendidos de forma amplia, como los caudales ecológicos constituyen factores de cambio para el regadío de creciente importancia. El hecho de que los regantes deban responder a tarifas sobre el agua inspiradas en los costes íntegros, incluido el coste de oportunidad, puede ser equiparado al resultado de un contrato de cesión mediante el cual unos regantes reducen su consumo de agua y lo ceden a usuarios con mayor disposición a pagar. La respuesta a una señal de precio basada en la valoración marginal del agua del demandante es asimilable a la consideración del coste del recurso (que la Comisión sugiere equiparar al coste de oportunidad del agua; Comisión de las Comunidades Europeas, 2000).

CUADRO N.º 3

CONSIDERANDOS RELEVANTES DE LA DIRECTIVA MARCO

Número	*Contenido resumido*
(4)	Las aguas están sometidas a la creciente presión de la demanda, y deben protegerse en términos de cantidad y calidad.
(11)	La utilización del agua debe basarse en los principios de cautela, de corrección de atentados, preferentemente en la fuente misma, y de que quien contamina paga.
(19)	La Directiva tiene por objeto mantener y mejorar el medio acuático de la Comunidad.
(27)	El objetivo último de la Directiva es lograr la eliminación de todas las sustancias peligrosas y conseguir concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos para las sustancias de origen natural.
(30)	Toda prórroga de los plazos de los objetivos deberá justificarse con criterios adecuados, evidentes y transparentes.
(32)	Sólo se aceptarán empeoramientos de la calidad de las aguas en casos de sequías o inundaciones, o en circunstancias excepcionales que vengan determinadas por el interés público superior.
(38)	El principio de la recuperación de costes íntegros de los servicios relacionados con el agua debe tenerse en cuenta, y particularmente el principio de que quien contamina paga.

El último factor exógeno al regadío es la tecnología. Valdría ser considerado como factor endógeno, pero es innegable que la aplicación de la electrónica, los sistemas de información geográficos y la ingeniería de la depuración, tratamiento y reutilización de las aguas no se originan en el regadío, sino en los servicios de abastecimientos urbanos. Los avances tecnológicos hacen que hoy sea una realidad:

- La predicción y difusión semanal de la demanda de agua diaria de cada cultivo en unidades geográficas relativamente pequeñas.

- La aplicación de riegos a la demanda, programados electrónicamente para aplicar fertilizante en la cantidad adecuada, controlar los consumos y facturar al regante por el servicio solicitado, mediante un cargo en su cuenta bancaria

- La programación de riegos en condiciones de estrés hídrico, optimizando las aplicaciones en las etapas de mayor vulnerabilidad del cultivo.

- El control de los flujos de retorno, tanto en calidad como en cantidad.

- La optimización de las redes de riego de las CC.RR., integrando aspectos edáficos, agronómicos, económicos y energéticos.

El regadío español ha mostrado gran capacidad de adopción de tecnología, no en vano tenemos casi 600.000 hectáreas de riego localizado y las CC.RR. están haciendo un gran esfuerzo por mejorar sus métodos de control, distribución y aplicación del agua. Sin embargo, incluso en cuencas consideradas como deficitarias en el PHN se encuentran hasta 20.300 hectáreas, en Murcia, y 112.000, en la Comunidad Valenciana, con redes formadas de acequias de tierra o conducciones de hormigón en mal estado (MAPYA, 2001: 140), por lo que aún queda mucho por hacer.

3. Procesos endógenos

Los procesos endógenos surgen del propio sector agrario o son

CUADRO N.º 4

CALENDARIO DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA

Fecha	*Objetivo*	*Artículo*
2002	Adopción de medidas específicas para prevenir y controlar la contaminación de las aguas subterráneas.	17
2004	Análisis de las características de demarcación hidrográfica. Estudio de repercusiones de la actividad humana. Análisis económico del uso del agua.	5
	Registro de zonas protegidas.	6
2005	Criterios adecuados para evaluar el buen estado químico de las aguas.	17
2006	La Comisión presenta informes sobre los análisis exigidos en el artículo 5.	18
	Programas de seguimiento del estado de las aguas.	8
2008	Informe de la Comisión sobre los programas de seguimiento del artículo 8.	18
2009	Establecimiento de los programas de medidas.	11
	Publicación de los planes hidrológicos de cuenca.	13
2010	Proporcionar incentivos adecuados para utilizar recursos hídricos de forma eficiente. Contribución adecuada de los diversos usos del agua a la recuperación de los costes de los servicios.	9
2013	Los programas de medidas son operativos.	11
	Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva.	18
	Actualización de los estudios y análisis del artículo 5.	5
2015	Buen estado de las aguas superficiales y subterráneas. Buen potencial ecológico y un buen estado químico de las aguas superficiales. En las zonas protegidas deben cumplirse todas las normas y objetivos.	4
	Actualización de los programas de medidas.	11
	Actualización de los planes hidrológicos de cuenca.	13
2019	Revisión de la Directiva.	19

consecuencia de la política promovida por las administraciones agrarias. Pero también podemos incluir en los procesos endógenos propios del regadío aquellos que, no teniendo origen en administraciones agrarias u organizaciones de regantes, han sido aprobados, ratificados o defendidos por ellas.

La L. Ag. (Texto Refundido, Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) y su desarrollo reglamentario abordan aspectos propios del regadío, algunos de los cuales proceden del texto de 1985 y otros se añadieron al reformar la Ley en 1999. Nos centraremos en estos últimos, en el entendido de que los anteriores no necesitan divulgarse habiendo tantas fuentes previas que los analizan en profundidad. Entre los elementos del nuevo contexto institucional, la reforma de 1999 plantea:

a) La obligatoriedad de medir los caudales de forma homologable.

b) La definición de dotaciones de referencia y la introducción de factores de minoración (x 0,5) y aumento (x 2) de cánones y tarifas sobre consumos inferiores y superiores, respectivamente, a los de referencia.

c) La opción de ceder voluntariamente los derechos a otros usuarios, con derechos de uso de agua, a cambio de una compensación económica.

d) La exigencia de contar con una concesión administrativa para la reutilización de aguas depuradas.

e) La obligación de constituir una comunidad de regantes entre los usuarios que exploten un mismo acuífero o unidad hidrogeológica.

Ninguno de estos elementos ha concitado mayor interés por parte de analistas o representantes del sector que el de los contratos de cesión de concesiones. Como en todas las economías del agua similares a la nuestra, el regadío se sitúa en el centro de los «mercados del agua» por su naturaleza de probable vendedor o cedente y porque, a través de él, se facilite la reasignación entre los propios regantes (Calatrava, 2002). No obstante, algunos estudios muestran una cierta indisposición de los regantes a participar en contratos de cesión (Garrido y otros 1996). Pese a ello, ya se ha documentado la celebración de algunos, incluyendo uno para 10 años entre la Mancomunidad del Sorbe en el Corredor del Henares (Guadalajara y Madrid) y la Comunidad de Regantes del Canal del Henares, a un precio de 0,01 euros/m^3 los 4 primeros hm^3 y de 0,02 euros/m^3 los siguientes hasta 20 hm^3 (*El País*, 11de agosto de 2002).

La PAC es sin duda otro elemento generador de fuerzas y restricciones que se origina en el ámbito de la agricultura. Que la demanda

CUADRO N.º 5

PORCENTAJES DE LOS INGRESOS DE LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA DERIVADOS DE LA PAC Y OTRAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN (Media años 1995-1996-1997)

Producto/cultivo	*Porcentaje ayudas*	*Porcentaje protección*	*Porcentaje total*	*Superficie regada (× 1.000 ha)*
Cereales (excepto arroz y maíz)	41	5	46	
Oleaginosas	69	0	69	1.301,6
Proteaginosas	57	1	58	
Maíz	21	7	28	403,0
Azúcar/remolacha	6	43	49	115,0
Patata	0	14	14	123,0
Arroz	2	42	44	109,0
Algodón	65	0	65	109,7
Tabaco	90	2	92	16,0
Aceite de oliva	30	8	38	320,0
Hortalizas	1	12	13	979,0
Frutas	7	12	19	

Fuente: MAPYA (2001).

de agua es altamente dependiente del nivel de apoyo que la política agraria otorga a las distintas producciones propias del regadío es algo indiscutible (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000; Calatrava y Garrido, 2001; Garrido, 2001; Sumpsi y otros, 2000). Cultivos como el algodón, el tabaco o el olivar disfrutan de subvenciones a la producción que aumentan el precio percibido por los productores —en un 30 por 100 en el algodón, pero llegando en el caso del tabaco al 400 por 100, respecto de los precios internacionales— y sin las cuales difícilmente se mantendrían en nuestro mapa de cultivos. Otros cultivos con organizaciones comunes de mercado, como la remolacha, cultivos COP, son también dependientes de la protección frente a cotizaciones internacionales que, de una forma u otra, les proporciona la PAC. Sin embargo, el mapa de orientaciones productivas en España incluye un porcentaje de cultivos con reducido nivel de apoyo, siendo en estos casos la propia dinámica de los mercados la que determina su rentabilidad y, en consecuencia, su demanda derivada de agua. El cuadro n.º 5 refiere el porcentaje de ayudas de los distintos cultivos de regadío.

El PNR ocupa una posición limítrofe entre los procesos endógenos y exógenos con una influencia sobre el regadío. Ello es así por varias razones. Primero porque tiene el objetivo de modernizar 1,37 millones de hectáreas de riego, que representan más de un tercio de la superficie regada española. Segundo, porque la mayoría de sus actuaciones son perfectamente asimilables e incluibles en los programas de medidas contemplados en la DMA. Tercero, porque exigen un elevado nivel de inversiones, que será cofinanciado por los propios regantes y las administraciones central y autonómicas. Y cuarto y último, por sus beneficios económicos y sociales en materia de empleo, productividad, eficiencia técnica-económica, control ambiental y mejora del bienestar de los propios regantes. Recordemos que el origen del PNR es el mandato del Congreso de los Diputados al gobierno de la Nación en 1994 de redactarlo y tomar en consideración sus conclusiones para la elaboración de un nuevo PHN por considerar que el que inició la tramitación en aquel momento era excesivamente impreciso en los usos agrarios del agua.

IV. EVOLUCIÓN PREVISIBLE DE LA AGRICULTURA DE REGADÍO COMO RESPUESTA AL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL

1. Procesos de capitalización

La imparable demanda de agua en diferentes sectores y la conciencia ambiental de la sociedad han situado al recurso agua en medio de fuertes polémicas. Muchas de las críticas se dirigen a la agricultura de regadío, a la que se considera el principal despilfarrador de agua. La necesidad de modernizar el regadío obsoleto resulta impostergable, porque obrar de otro modo equivaldría a mantenerlo incapaz de transformarse en la medida necesaria para afrontar los retos ambientales y económicos que el nuevo marco institucional propone.

En vista de estas exigencias sobre el regadío, cabe preguntarse si el regadío en general produce excedentes económicos suficientes para financiar los costes de modernización propuestos en el PNR, una vez deducidos los apoyos públicos y las subvenciones previstas.

CUADRO N.º 6

INVERSIONES DEL PNR (HORIZONTE 2008) Y ORIGEN DE LA FINANCIACIÓN

LÍNEA DE ACTUACIÓN	INVERSIÓN TOTAL	FINANCIACIÓN (EN PORCENTAJE)			INVERSIÓN PRIVADA
		Pública		Privada	
	(10⁶ euros)	MAPA	CC.AA.		(10⁶ euros)
Consolidación y mejora de los regadíos existentes ..	3.056,50	23,9	26,1	50,0	1.528,3
Inversión para transformar en riego la superficie de los regadíos en ejecución	1.136,60	36,4	40,4	23,2	263,7
Regadíos de interés social	682,00	35,5	42,0	22,5	153,5
Regadíos privados subvencionados	123,40	25,0	25,0	50,0	61,7
Otros programas	25,70	50,0	50,0	0,0	0,0
TOTAL	5.024,50	28,4	31,6	40,0	2.007,2

El PNR nos ofrece con detalle las cifras de inversión pública y privada hasta el año 2008. Conviene destacar que la inversión pública se desgaja, a su vez, en la que aportan las CC.AA. y la Administración central; en el cuadro n.º 6 se puede apreciar el desglose.

Los programas de consolidación y mejora de regadíos consistirán en la reparación de estructuras hidráulicas, en la modificación de los sistemas de transporte y distribución, en el cambio del sistema de aplicación del riego y en diversas actuaciones complementarias, como la mejora de la red de drenaje o la instalación de contadores que lleven a una mejora de la eficiencia en el uso del agua. Su inversión total es de 6.113 millones de euros, aunque sólo la mitad se deberá invertir hasta el año 2008, y abarca nuevos regadíos, en ejecución y ya existentes.

Por otra parte, la participación privada en los proyectos de mejora y modernización tiene acceso a líneas preferentes de crédito y plazos de amortización muy ventajosos. Aunque cada Sociedad Estatal de Infraestructuras Agrarias (SEIASA) ofrece condiciones singulares, la del Nordeste (que engloba La Rioja, Navarra, Aragón y Cataluña) financia el 67 por 100 del coste del proyecto a 50 años, con 25 años de carencia a interés cero y el 33 por 100 restante a cargo de las CC.RR. De todo ello se deduce que los regantes verán modernizadas sus infraestructuras colectivas a un coste muy reducido.

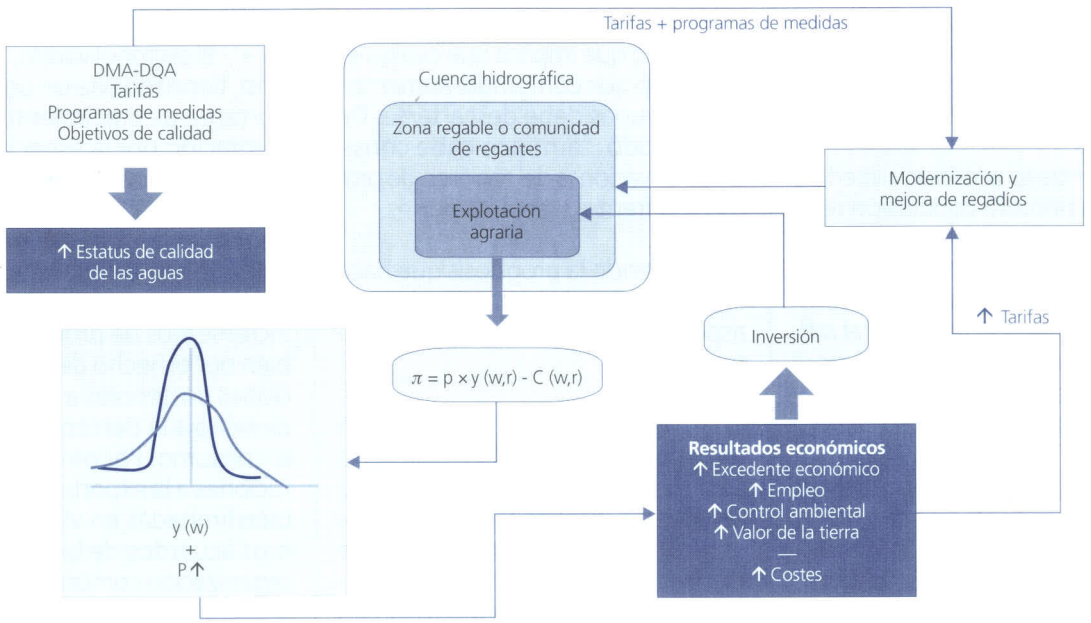
Acompañando a este proceso de modernización y mejora sigue la renovación del equipamiento del riego en las parcelas, que sólo es posible o rentable cuando las infraestructuras colectivas funcionan eficientemente. El coste de la renovación de equipos puede oscilar entre los 2.000 y 3.000 euros por hectárea. Por tanto, a las cifras de inversiones en modernización y mejora de redes colectivas de riego habría que sumar un esfuerzo en inversión en instalaciones privadas de otros 3.000 millones de euros; pero también para este capítulo las administraciones autonómicas han dispuesto líneas preferenciales de crédito y subvenciones a fondo perdido de hasta el 30 por 100 del coste del proyecto. En un período de diez años, ambos esfuerzos financieros son asumibles por el sector, contando con que la parte correspondiente a infraestructuras colectivas recibirá un fuerte apoyo público, sin el cual la tarifa final para el regante podría multiplicarse por tres o cuatro. Por tanto, el sector público inyectará en el sector del regadío recursos económicos a fondo perdido, durante diez, años en una magnitud equivalente al 5 por 100 del valor de la producción final agraria obtenida en las superficies de regadío.

2. Los efectos económicos

La literatura más reciente sobre el futuro de la agricultura de regadío y la influencia de los procesos anteriormente analizados coincide, en líneas generales, en anticipar un panorama pesimista. La aplicación de la DMA, especialmente su artículo 9, ha suscitado numerosos estudios que confirman la gravedad del impacto económico derivado de aplicar estrictamente los criterios propuestos para fijar las tarifas sobre el agua (Sumpsi y otros, 1998; Berbel y otros, 1999). Las conclusiones de estos estudios han sido rebatidas por otros autores, como Llamas y Hernández-Mora (2001) y De Miguel (1998), quienes han examinado los costes atribuibles al empleo de aguas subterráneas e inferido a partir de ellos una mayor «capacidad de pago» por el agua a la obtenida por los otros autores.

Los factores de cambio del nuevo marco institucional trascienden la política de tarifas y, en parte, constituyen elementos que pueden mejorar el panorama económico del regadío. El coste del agua es sólo un factor de rentabilidad y, en mu-

GRÁFICO 3
INTERRELACIONES ENTRE LA DMA, LA TARIFACIÓN DEL AGUA, LA MODERNIZACIÓN DEL REGADÍO Y LA RENTABILIDAD DE ÉSTE



Fuente: Elaboración propia.

chos casos, no el más relevante, como ha probado de manera concluyente García Mollá (2000) en su tesis doctoral. Por otro lado, la aplicación del artículo 9 de la DMA no puede desligarse de otros elementos esenciales para la rentabilidad económica del regadío. Entre ellos, hay que mencionar los planes de consolidación y mejora de regadíos, la aplicación del artículo 11 de la DMA y la aplicación de los artículos 61 bis y 106 de la L. Ag. El gráfico 3 trata de representar las interrelaciones entre la rentabilidad del regadío, su modernización, el régimen económico-financiero sobre el agua y los objetivos de la Directiva Marco sobre Políticas de Aguas.

Comencemos por preguntarnos las causas por las que el regadío necesita inversiones de 6.000 millones de euros para consolidarse y mejorarse. Dos razones explican la necesidad de este esfuerzo inversor. La primera y más importante es que las tarifas pagadas por los regantes a sus CC.RR. y zonas regables no han bastado para asegurar un correcto mantenimiento de sus infraestructuras, mucho menos para mejorarlas o modernizarlas. El PHN asume unos costes medios totales de funcionamiento (que incluyen operación, mantenimiento, conservación, administración y costes indirectos) equivalentes al 1,2 por 100 del valor de la inversión, cifra que se toma de un estudio en distintas zonas regables que, en conjunto, representan más de 600.000 hectáreas. Cabe suponer que en otras 1,5 millones las aportaciones de los regantes son incluso menores, por lo que no debe sorprender el estado de mala conservación de las 1.114.891 hectáreas que proyecta consolidar y mejorar el Plan Nacional de Regadíos.

Otra razón de esta herencia es la deficiente estructura de la propiedad de muchos regadíos antiguos. El Plan de Regadíos de la Comunidad Foral de Navarra ejemplifica esta realidad y la documenta detalladamente. Un regadío desestructurado difícilmente puede asegurar unos pagos suficientes por parte de los regantes para cubrir su mantenimiento y todos los costes de explotación. No en vano el modelo navarro de modernización del regadío, plasmado en el Decreto Foral Legislativo 54/1998 sobre Financiación Agraria, exige la concentración parcelaria en las zonas regables en las que se acometan proyectos de mejora, logrando multiplicar por seis el tamaño medio de las parcelas de riego.

Pues bien, la lectura más laxa del artículo 9 de la DMA no podrá eludir la obligatoriedad de que los regantes aseguren mediante el pago

de sus tarifas al menos todos los costes de su comunidad o zona regable. Y estos costes deberán integrar indefectiblemente las partidas de costes asociadas a los costes repercutibles de los planes de mejora y modernización del regadío, además de los que se deriven de criterios contables más estrictos por parte de las organizaciones de los riegos.

A partir de lo anterior, cabe formular una primera conclusión relevante para el futuro del regadío, en particular el de organización colectiva y de mayor edad: el cumplimiento de la DMA, tanto por el artículo 9 como por el 11, comportará un aumento de las tarifas, probablemente importante, pero supondrá mejorarlos técnica y estructuralmente, y los hará más competitivos.

Ahora bien, el artículo 9 de la DMA menciona el principio de que quien contamina paga y la necesidad de tener también en cuenta los costes ambientales y los del recurso. Aunque ambas cosas sean en principio conceptualmente separables, la realidad en España hace difícil la separación, porque calidad y cantidad son dos factores íntimamente relacionados. En el estudio piloto del Cidacos (Gómez y Garrido, 2002) se demuestra que la contribución más importante y efectiva en costes del regadío a la recuperación del estatus de calidad del río resulta de disminuir sus captaciones en las fuentes, especialmente en la parte alta de su curso. Y también se demuestra que la forma más efectiva de lograr las disminuciones de las captaciones tendría un coste íntegro de 0,045 euros/m^3, que, de acuerdo con la terminología de Gómez-Limón y Riesgo (2002) constituye un aumento moderado de las tarifas.

Por el lado de los ingresos, la agricultura de regadío está sometida a factores cambiantes en la macro-economía y en la política agraria comunitaria, a su vez supeditada a los acuerdos comerciales en el seno de la Organización Mundial de Comercio y la ampliación de la Unión a los nuevos estados del Este de Europa. De los primeros se deriva el hecho de que la ayuda global comunitaria a la agricultura europea no puede aumentar, lo que implica que cualquier escenario que contemple aumentos en las ayudas debe descartarse. De igual modo, tampoco cabe considerar elevaciones del régimen de protección frente a terceros países.

Siguiendo la prognosis que hace el PNR, merece la pena subrayar los aspectos de coyuntura más sustantivos:

- Viñedo: en fase de expansión en regadío, por tener limitaciones sólo de mercado y no derivadas de las políticas, siempre y cuando se trate de plantaciones con derechos de plantación adquiridos de otro productor o viñedo que estuviera con anterioridad en secano.

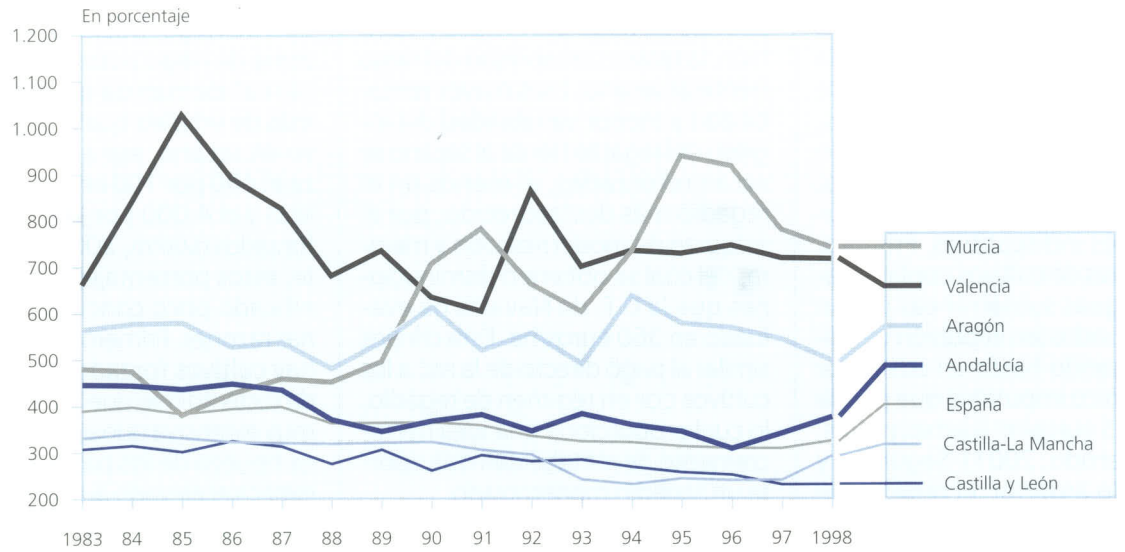
- Cereales y cultivos extensivos: contingentación de superficies para todas las orientaciones productivas, separando regadío y secano; y reducción desde la aplicación de la Agenda 2000 de los precios de intervención. Las únicas posibilidades de expansión de los cereales o cultivos extensivos es posible asumiendo trasvases de la superficie base entre regiones y orientaciones productivas entre secano y regadío, manteniendo, eso sí, la neutralidad presupuestaria de las ayudas. De acuerdo con el PNR, la supervivencia, o incluso, aumento el de este sector están más influidos por factores de competitividad y de comercialización que por las pequeñas afecciones que produzcan en las ayudas los aumentos de la superficie regada o los cambios en las orientaciones productivas, ambas causantes de penalizaciones en el régimen de ayudas. En el largo plazo, se prevé un aumento de la demanda mundial de granos y semillas oleaginosas, por lo que no es probable un descenso acusado en los precios, como tampoco en la rentabilidad de las explotaciones cerealistas que tengan estructura suficiente para poder ir reduciendo sus costes unitarios de producción.

- El sector olivarero, junto al del vino, tiene todavía un potencial importante de crecimiento, en parte favorecido por la espectacular respuesta del olivo al riego, ya sea con aplicaciones óptimas o incluso con riegos de apoyo. Su expansión está limitada por la capacidad de absorción de los mercados destino de los incrementos de producción, y también por el hecho de que las plantaciones posteriores a 1998 no tienen derecho a la percepción de ayudas al consumo. Por otro lado, las restituciones a la exportación están también limitadas en virtud de los últimos acuerdos de la OMC. La actual organización común de mercado del aceite de oliva será modificada en 2003, fecha en la que vence la prórroga aprobada en 2000 para tres campañas más.

- El sector de frutas y hortalizas tiene moderadas posibilidades de expansión, pero condicionadas a las mejoras de competitividad, tanto en el campo de la producción como en el de comercialización. En los climas msenos aptos para el desarrollo de los cultivos de primor, las posibilidades de expansión están fuertemente condicionadas por el incremento de la competencia de países terceros derivado de la apertura de los mercados y la saturación del mercado europeo.

Cabe concluir de lo anterior que los escenarios futuros más plausibles no ofrecen un panorama especialmente propicio para el aumento del riego, salvando, eso sí, las mejoras en competitividad que otorga el riego a los sectores olivarero y del viñedo para vinificación. Pero ello no equivale a afirmar que esté en peligro la viabilidad del que ya existe.

GRÁFICO 4
RATIOS ENTRE PRECIOS DE LA TIERRA EN REGADÍO Y EN SECANO



Fuente: Boletín Mensual de Estadística Agraria (varios años).

En lo que se refiere a cultivos como remolacha, algodón, tabaco o alfalfa deshidratada, su dependencia del apoyo de la PAC es casi crucial para asegurar la viabilidad económica de estas orientaciones productivas.

En el gráfico 4, que representa la ratio entre precios de la tierra en regadío y precios de la tierra en secano, se observa una leve tendencia descendente de la ratio en las CC.AA. que más proporción de cultivos COP tienen en regadío, las dos Castillas, y un ligero aumento en Murcia y Valencia. En el primer caso, podría estar motivado, entre otras razones, por una disminución de la rentabilidad relativa del regadío frente a los secanos; y en el Levante, por la productividad creciente del binomio agua-tierra. Otro elemento con posible influencia en los precios de la tierra es la mayor disminución de la variabilidad de los ingresos que proporciona la ayuda desvinculada de la producción en el secano que en el regadío, lo que supondría una mejora relativa del precio del secano frente al de la tierra de regadío.

En síntesis, las condiciones de los mercados agrarios y el contexto previsible de la PAC sugieren la consideración de varios escenarios. En el caso de la agricultura de regadío típicamente mediterránea, cabe esperar que la disposición a pagar por el agua, su valor marginal o su productividad media sigan aumentando conforme mejora la tecnología y la productividad de las explotaciones agrarias. La evolución del precio de la tierra, el coste creciente del agua —fruto, en la mayoría de los casos del recurso a captaciones cada vez menos eficientes en costes— y el dinamismo económico de unas producciones comercializadas en mercados de fuerte concurrencia son factores que impulsan la demanda de agua. En tales circunstancias, cabe anticipar dos tipos de efectos económicos. Por una parte, los relativos a la capacidad de pago por el agua, vía tarifas inspiradas en el artículo 9 de la DMA, que se concretan en una posibilidad cierta de co-financiar los programas de medidas y contribuir económicamente a la regeneración de las cuencas mediterráneas. Esta posibilidad no implica que finalmente se impute al regadío de las cuencas de Júcar, Segura y Sur tales costes ambientales, se afirma sencillamente que existe capacidad de pago para asumirlos. Por otra, y esta es la segunda consideración que hacer, la sostenibilidad eco-ambiental del modelo actual de regadío intensivo mediterráneo suscita crecientes dudas basándose en su impacto ambiental y en la integración social de una fuerza de trabajo mayoritariamente inmigrante. Las implicaciones de esta segunda consideración plantean incógnitas de calado, que en parte se resolverán una vez definido el modelo de PHN que finalmente se lleve a cabo, por cuanto no hay ninguna seguridad de que el trasvase propuesto en la Ley de 5 julio, de Plan Hidrológico Nacional, se lleve a cabo en los términos propuestos.

Sobre los cultivos del regadío continental se han proyectado numerosas sombras y malos augurios. Se duda de la capacidad de pago por el agua y se ha argumentado, con reiteración, que un política de tarifas moderadamente ambiciosa podría llegar a eliminar más de un millón de hectáreas de riego (Berbel y otros, 1999; Sumpsi y otros, 1998). En relación con este delicado asunto, conviene fijar la atención en algunos hechos indiscutibles. Primero, los regantes de cultivos continentales con aguas subterráneas pagan costes elevados (en impulsión y equipos), llegando hasta un coste por metro cúbico imputable que puede ser de 0,15 euros/m^3 (Llamas y otros, 2001 ; Garrido, 2001). Segundo, y ligado a lo anterior, el regadío de aguas subterráneas del interior no disminuye a pesar de que aumentan las dificultades para operar en muchas zonas: caudales restringidos (provocando una utilización menos intensiva del capital instalado y la tierra) y una cierta inseguridad jurídica hasta que no se sustancien las solicitudes. Ello queda de manifiesto con el actual e importante aumento del regadío de la viña para transformación y de otros cultivos, ampliándose así las alternativas para regadío con producciones susceptibles de regarse que abarcan, sólo en las dos Castillas, 665.000 hectáreas. Tercero, aunque la mayoría de los estudios sobre la demanda de agua en las comunidades del interior hallan resultados coincidentes sobre la limitada capacidad de pago por el agua, el análisis debería centrarse en determinar si el regadío sigue proporcionando mayor rentabilidad que el secano en los supuestos de aplicación de la DMA y condiciones de mercado y apoyo más desfavorables.

Los resultados de Sumpsi y otros (1998) y de Blanco (1999) muestran que una política de tarifas sobre el agua inspirada, al menos conceptualmente, en el artículo 9 tendría un impacto significativo en las rentas de los agricultores. Contra toda intuición económica, la demanda de agua en muchas zonas regables de la agricultura continental es muy inelástica, lo que demuestra la capacidad de pago por el agua y, también, la mayor rentabilidad del riego frente al secano. Esas mayor rentabilidad y menor variabilidad del ingreso del regadío frente al secano se verán reforzadas, al menos en el regadío más desfavorecido, por el esfuerzo de modernización y mejora, del cual se obtienen disminuciones que la C.F. de Navarra ha evaluado en 360 euros/ha. Esta cifra es similar al pago directo de la PAC a los cultivos COP en régimen de regadío, lo cual proporciona una idea del incremento de rentabilidad que aporta un regadío modernizado.

En consecuencia, los efectos negativos derivados de una tarifación sobre el agua más intensa y la aplicación de mayores controles sobre el uso del agua y ambientales podrían verse compensados por los beneficios derivados de la mejora y modernización de las CC.RR. y la mayor rentabilidad de sus explotaciones agrarias. Por su parte el regadío levantino y mediterráneo estará sometido a la creciente competencia por el agua de otros sectores, pero, más que un obstáculo o carga económica adicional, esas demandas de agua insatisfechas pueden ser el vehículo de nuevas oportunidades para implantar tecnologías y aplicar modelos de gestión de la demanda de agua, con resultados positivos para el regadío, el medio ambiente y la eficiencia en el uso del recurso hídrico.

3. Aspectos sociales

La agricultura de regadío proporciona oportunidades económicas a una industria de transformación de implantación local y, por lo tanto, rentas salariales, además de mayor excedente empresarial a los propietarios de la tierra agraria. Sin embargo, el diferencial de empleo asalariado entre el secano y el regadío varía significativamente con las orientaciones productivas y el tipo de riego. Mientras que un sistema de riego automatizado para cereal demanda un 10 por 100 más de empleo que el mismo cultivo en secano, ese aumento alcanza el 400 por 100 en frutas y hortalizas y el 4.000 por 100 en cultivos forzados (MAPYA, 2001). No obstante, estos porcentajes tienen un significado poco concluyente por varias razones. Primero, porque donde hay cultivos forzados el secano no da sustento más que a una ganadería muy extensiva que aprovecha la poca riqueza de los pastizales, lo cual explica el elevado aumento porcentual de empleo. Segundo, mientras que en el regadío continental de interior la demanda de trabajo asalariado supone crear ocupaciones donde no las hay, la agricultura mediterránea se emplaza en zonas de pujanza y dinamismo económico para las que no hay trabajadores disponibles suficientes nacionales o con permiso de trabajo. El propio PNR estima que la mano de obra agrícola disponible descenderá a un ritmo del 3,3 por 100 anual en la década de 1998-2008.

El concepto de regadío social definido en el PNR se asocia con aquellas transformaciones de pequeña superficie que sirvan de polos de desarrollo y asienten población para mitigar los efectos del abandono de territorios. De las casi 80.000 has incluidas en el programa de actuación de regadíos sociales, el 26 por 100 se sitúan en Aragón, el 16 por 100 en Castilla-La Mancha, el 16 por 100 en el conjunto de Álava, Navarra y La Rioja, el 9 por 100 en Extremadura y el 8 por 100 en Castilla y León. Que estas zonas de interior, todas ellas de regadío continental, excepto Extremadura, concentren el 75 por 100 de las transformaciones programadas da una idea de la dimensión

social del regadío en zonas que sufren procesos de despoblación.

Los cambios del nuevo contexto institucional en el que se desenvuelvan los usos del agua tendrán unas implicaciones sociales limitadas. Por un lado, como venimos diciendo, el conjunto de actuaciones incluidas en los programas de medidas que surjan de la aplicación de la DMA no es esencialmente distinto, ya que engloba a las programadas en el PNR, pero indudablemente las supera en gasto, tipología de actuaciones y superficies abarcadas. Debe tenerse en cuenta, que el PNR proyecta mejorar o consolidar sólo un millón de hectáreas, cuando los programas de medidas deberán necesariamente llegar a otras zonas de riego. Estas actuaciones exigen inversiones *in situ* y una intensificación técnica de los sistemas productivos en regadío, lo que implica un mayor grado de automatización en la aplicación y control de los riegos, pero también una mayor productividad del agua y la tierra y un aumento de la demanda de servicios auxiliares, como la ingeniería y la comercialización.

4. Aspectos medioambientales

La esencia del regadío es asegurar una producción más o menos constante a lo largo del tiempo y tratar de paliar el azaroso comportamiento metereológico. Esta idea se ha ido refinando y ha dado lugar a un regadío que, además de mantener unos niveles de producción constante, exige mayores rendimientos y, si es posible, más de una cosecha al año.

Fruto de ello ha sido el aumento de la demanda de agua y también de otros insumos imprescindibles para la producción agrícola, como son los fertilizantes y los pesticidas. La contaminación difusa, provocada por la dispersión en el medio de sustancias químicas, y la sobreexplotación de acuíferos son dos de las externalidades más potentes generadas por la agricultura de regadío. Las leyes de carácter ambiental que han surgido en los últimos tiempos son el fiel reflejo de generalización y preocupación de estos problemas. Un caso pionero fue la Directiva Nitratos, surgida en el año 1991 para frenar la contaminación de suelos y aguas provocada tanto por la acción agrícola como por la ganadera. En ella se exige la declaración de zonas vulnerables para aquellas superficies cuya escorrentía o filtración afecte o pueda afectar a masas de agua contaminadas por nitratos o con riesgo de estarlo, y la aplicación de programas de acción para reducir o evitar la contaminación. Por otra parte la L.Ag. contempla la protección de las aguas subterráneas, considerando un acuífero sobre-explotado o en riesgo de estarlo cuando se encuentra en peligro la subsistencia de los aprovechamientos existentes en el mismo o cuando se produzca un deterioro grave de la calidad del agua, todo ello como consecuencia de un patrón de usos que comporta extracciones superiores o muy próximas al volumen medio de recarga natural.

En España había, en 1990, 1.300.000 hectáreas de superficie de regadío en zonas vulnerables, y en 61 unidades hidrogeológicas las extracciones superaban a la recarga natural, lo cual afectaba a otras 418.890 hectáreas. Pese a estas cifras, la situación no parece desbordada más que en algunas zonas concretas. La explotación media anual de los acuíferos representa aproximadamente el 18,5 por 100 de la recarga en régimen natural (Ministerio de Medio Ambiente, 1998), y el impacto del regadío en el medio ambiente es bastante bajo (MAPYA, 2001, apartado 4.8).

El fracaso legislativo tiene una relación directa con la desmedida rentabilidad del regadío en determinadas zonas: 1) a pesar de la generalizada contaminación de los acuíferos de la cuenca del Segura, la Región de Murcia no ha designado ningún tipo de zona vulnerable (Martínez y Esteve, 2000); 2) la salinización por intrusión marina y percolación de nitratos, unida al agotamiento de acuíferos, no ha impedido que nueve municipios de Almería —una de las regiones más áridas de Europa— generen más de la mitad de la producción española de hortalizas a partir de 30.000 hectáreas de invernaderos (Maestre y Rojo, 2002); 3) la desecación parcial de las Tablas de Daimiel o las Lagunas de Ruidera se produjo como consecuencia del agotamiento del famoso acuífero 23 de La Mancha, debido al auge de cultivos altamente consumidores de agua, como el maíz. Esta realidad, conocida de un modo fragmentado, va conformándose en un corpus de conocimiento integrado que da una idea de las dificultades de reconciliar los usos de las aguas con la conservación de los humedales (Brufao y Llamas, 2003; Fornés y Llamas, 2003). Sin embargo, como se viene argumentando en este trabajo, la aplicación de la DMA, especialmente en lo que concierne a los programas de medidas inspirados en los objetivos de calidad ecológica de las aguas y en su economía de costes, exigirá un mayor control y conocimiento sobre el impacto ambiental del regadío, lo cual no podrá ir disociado de una mayor capitalización y tecnificación de los sistemas productivos.

V. CONCLUSIONES

La agricultura de regadío en España se encuentra en un contexto de economía del agua ya madura. Los procesos que determinan su futuro han tenido lugar en California, Israel y suceden actualmente en Australia. Muchos autores han pronosticado para más de un tercio de nuestro regadío un futuro con más

sombras que luces, como una de las consecuencias inmediatas de la aplicación de la DMA. En este artículo se concluye de manera muy diferente. Por un lado, y formulado del modo más gráfico y sucinto, mientras que la agricultura de secano subsista, el regadío, por su grado de tecnificación y posible capitalización, es probable que tenga siempre un margen adicional de rentabilidad, y la demanda de agua para regar no disminuirá. La disminución del riesgo productivo que reporta el disponer de agua para regar es un factor que no ha sido evaluados por ningún autor, pero si se piensa que el 80 por 100 de los agricultores cerealistas de secano contratan seguros agrarios es fácil concluir que la componente de reducción del riesgo productivo del riego puede tener tanta o más influencia que el aumento de los ingresos esperados. La evolución más reciente muestra más bien que el riego constituye la base de la rentabilidad en el regadío mediterráneo y meridional —que probablemente resultará favorecida por la ampliación de la UE— y proporciona un eficaz instrumento de gestión del riesgo y de seguridad económica en el regadío templado y de interior que difícilmente se verá socavado por el aumento de la competencia en estos sectores continentales. Ello no implica que no haya orientaciones productivas de regadío que vean comprometida su rentabilidad, pues las habrá en la medida en que se reduzca su nivel de apoyo público y aumente la competencia en los mercados, pero siempre aparecerán nuevas orientaciones productivas que interese regar. La tenencia de derechos de agua para regar constituye un valiosos activo económico al que el sector agrario y el mundo rural dan reflejo en numerosos indicadores, como el precio de la tierra y las masivas solicitudes de regularización de derechos de aguas subterráneas. Esta conclusión sólo es válida para los regadíos ya existentes; los que están en fase de estudio o de proyecto difícilmente podrán llevarse a término sin fuertes subvenciones y ayuda, porque sobre estos recaen enteramente los costes crecientes a largo plazo.

Por otro lado, los requerimientos de la DMA para con el regadío —tarifas, impacto ambiental y programas de medidas— han sido aliviados por un PNR generosamente financiado por el Estado y por la más que probable, y no menos conveniente, asociación de tres elementos hasta ahora considerados de manera separada a la hora de acreditar el cumplimiento de la Directiva. En el caso de los regadíos menos competitivos u obsoletos, primero, las nuevas tarifas sobre el agua se establecen sobre zonas regables rehabilitadas o reformadas, con criterios de sostenibilidad financiera; en segundo lugar, el Estado cofinancia estos proyectos de rehabilitación, que a su vez se pueden configurar como la participación de los programas de medidas del sector del riego para lograr los objetivos de calidad de las aguas, y finalmente los regantes ven mejoradas sus condiciones de vida y la rentabilidad de sus explotaciones agrarias. La más que probable aplicación laxa de los principios de «quien contamina paga» y de «recuperación íntegra de los costes relacionados con el agua» va a rebajar sustancialmente la factura del agua de los regantes respecto a lo que, en sentido estricto, debería aplicárseles de acuerdo con estos principios.

El nuevo contexto del agua impone la necesidad del control ambiental, de someterse a criterios de eficiencia eco-social y eficacia en la gestión (*benchmarking*) y de seguir mejorando la competitividad de las producciones agrarias. Sin embargo, aunque no suele admitirse, estas mejoras potencian la agricultura de precisión, la calidad de los productos, la profesionalización, la capitalización, y todo ello redunda también en una mayor productividad de la tierra, del agua y del trabajo. Esta afirmación cuenta con la evidencia a su favor de, por ejemplo, el regadío de Castilla-La Mancha, en el que se aprecia un significativo aumento de la tecnificación y capitalización, fruto en gran medida de las condiciones que imponen la planificación de la Cuenca del Júcar y las exigencias medioambientales en la Cuenca del Alto Guadiana.

Otro aspecto esencial subrayado en este trabajo es el aumento de la demanda de agua por parte de sectores de consumidores no agrarios o derivadas de la necesidad de favorecer la calidad ecológica de las aguas, ríos y ecosistemas. Éste es un motor de cambio de fuerte implantación en áreas mediterráneas, pero sin presencia en el interior o en el Guadalquivir. Si bien constituye un factor de encarecimiento del agua, vía coste de oportunidad o inseguridad en la oferta de ésta, abre un horizonte de oportunidades mediante las que el riego puede suministrar seguridad a los sistemas hidráulicos que dan servicios no agrarios, incluidas las necesidades ambientales, a un coste muy inferior al de otras alternativas más tradicionales (Gómez Ramos y Garrido, 2002). Las realidades de California e Israel muestran que el regadío puede aportar recursos hidráulicos sin reducir su potencial económico.

Este panorama, que es optimista y contrario a un pensamiento excesivamente focalizado en la tarificación del agua, descansa en una concepción del riego que va arraigando en España a un ritmo posiblemente mayor del que señalan los estudios de base del PNR. La reubicación del regadío en el continuo territorio-recurso-economía hacia más territorio y menos importancia económica exige profesionalización y recursos financieros. Pero se ha demostrado en este trabajo que el sector los puede generar en parte y que el Estado también los puede cargar a

sus presupuestos sin mayores dificultades. Piénsese que sólo las subvenciones anuales de la OCM del aceite de oliva son un 60 por 100 superiores a las partidas anuales imputables a presupuestos públicos derivados de la ejecución del programa de actuaciones de todo el Plan Nacional de Regadíos.

BIBLIOGRAFÍA

BERBEL, J., y otros (1999), *Impacto de la política de precios del agua en las zonas regables y su influencia en la renta y el empleo agrario,* Federación Nacional de Comunidades de Regantes, Madrid.

BLANCO, M. (1999), *La economía del agua: Análisis de políticas de modernización y mejora de regadíos en España*, tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid.

BRUFAO, P., y LLAMAS, R. (eds.) (2003), *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: Aspectos legales, institucionales y económicos,* Fundación Marcelino Botín y Mundi-Prensa, Madrid.

CALATRAVA, J. (2002), *Los mercados del agua y el riesgo económico: Aplicación al valle del Guadalquivir*, tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid.

CALATRAVA, J., y GARRIDO, A. (2001), «Agricultural subsidies: water pricing and farmers' responses: implications for water policy and cap reform», en *Agricultural use of Groundwater-Towards integration between agricultural policy and water resources management*, C. Dosi (ed.), Kluwer Academic Publishers, Manchester: 241-257.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA (1999), *Plan foral de regadíos*, Pamplona.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000), *La aplicación de políticas de tarifas sobre los usos agrarios en el marco de la directiva marco sobre política de aguas*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social (COM(2000) 477 final), Bruselas.

DE MIGUEL, J.L. (1998), *El agua en el sistema acuífero de Alfamén: Estudio hidrogeológico y de su gestión*, tesis doctoral, Universidad de Zaragoza.

DEL MORAL, L. (1999), «Changing course. Water policy in Spain», *Environment*, vol. 41 (6):12-15, 30-36.

FORNÉS, J.M., y LLAMAS, R. (eds.) (2003), *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: Litoral mediterráneo*, Fundación Marcelino Botín y Mundi-Prensa, Madrid.

GARCÍA MOLLÁ, M. (2000), *Análisis de la influencia de los costes en el consumo de agua en la agricultura valenciana. Caracterización de las entidades asociativas para riego*, tesis doctoral, Universidad Politécnica de Valencia.

GARRIDO, A. (2001), Transition to full-cost pricing of irrigation water for agriculture in OECD countries, OECD, Paris, COM/ENV/EPOC/AGR/CA(2001)62/Final.

GARRIDO, A.; IGLESIAS, E., y BLANCO, M. (1996), «Análisis de la actitud de los regantes ante el establecimiento de precios públicos y de mercados de agua», *Revista Española de Economía Agraria,* vol. 178: 139-162.

GARRIDO, A.; BIELZA, M., y SUMPSI, J.M. (2002), *The impact of crop insurance subsidies on land allocation and production in Spain*, OCDE, AGR/CA/APM(2002)16.

GOBIERNO DE NAVARRA y MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2002), «Análisis económico del Plan de Cuenca del Cidacos: Aplicación de la guía de análisis económico. Directiva Marco del Agua», mimeo, Madrid.

GÓMEZ RAMOS, A., y GARRIDO, A. (2002), «El contrato de opción como mecanismo de cesión de agua de la agricultura a usos urbanos. una aplicación a la ciudad de Sevilla», en DEL MORAL, L. (coord.), *III Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua*, Universidad de Sevilla y Pablo Olavide: 246-252.

GÓMEZ GÓMEZ, C.M., y GARRIDO, A. (2002), «Usos en conflicto y degradación del recurso», *VI Congreso Nacional del Medio Ambiente*, Madrid, 25-29 de noviembre.

GÓMEZ-LIMÓN, J.A., y RIESGO, L. (2002), «Aplicación de la directiva marco de aguas sobre las explotaciones de regadío. Análisis diferencial de impactos», en DEL MORAL, L. (coord.), *III Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua,* Universidad de Sevilla y Pablo Olavide.

LLAMAS, R., y HERNÁNDEZ-MORA, N. (eds.) (2001), *Economía de las aguas subterráneas y su gestión colectiva*, Mundi-Prensa y Fundación Marcelino Botín, Madrid: 281-290.

LLAMAS, R.; FORNÉS, J.M.; HERNÁNDEZ-MORA, N., y MARTÍNEZ CORTINA, L. (2001), *Aguas subterráneas: retos y oportunidades,* Mundi-Prensa y Fundación Marcelino Botín, Madrid.

MAESTRE, J., y ROJO, T. (2002), «División de la opinión pública española sobre las estrategias sostenibles del agua. Metodología EASW para la acción consensuada», *Observatorio medioambiental*, vol. 5: 193-216.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J., y ESTEVE SELMA, M.A. (2000), «Estimación de la entrada de nutrientes de origen agrícola al mar menor mediante un modelo dinámico», *Mediterránea. Serie de estudios biológicos*, época II, vol. 17.

MARTÍNEZ VALDERRAMA, J. (2002), «El nuevo escenario del regadío español. Una aplicación a la Cuenca del Río Cidacos (Navarra)», Departamento Economía Agraria y Ciencias Sociales de la UPM, Madrid.

MAPYA, (2001), *Plan Nacional de Regadíos- Horizonte* 2008, Madrid.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1998), *Libro blanco del Agua*, Madrid.

— (2000), Documento de Análisis Económico, *Plan Hidrológico Nacional-Memoria,* Madrid.

NAREDO, J.M. (2000), «El fracaso de las políticas hidráulicas», *Le Monde Diplomatique*, 8, octubre.

SUMPSI, J.M.; GARRIDO, A.; BLANCO, M.; VARELA, C., e IGLESIAS, E. (1998), *Economía y políticas de gestión del agua en la agricultura*, Mundi-Prensa, Madrid.

SUMPSI, J.M.; BLANCO, M., y VARELA, C. (2000), «Las Tablas de Daimiel: The Case of a protected area in the upper Guadiana Basin, Castilla-La Mancha, Spain», *Proceedings, Seminar 1: Water and agriculture*, WWF-European Commission, Bruselas.

LOS EFECTOS DE LA EEB SOBRE EL SECTOR AGROALIMENTARIO ESPAÑOL

Mª Josefa GARCÍA GRANDE
Josefa VEGA CRESPO
Universidad de Valladolid

Resumen

La encefalopatía espongiforme bovina (EEB) es una enfermedad degenerativa que afecta al ganado vacuno, trasmitiéndose al hombre a través del consumo de determinadas partes del animal enfermo.

En noviembre de 2000, quince años después de que la enfermedad fuera diagnosticada en Gran Bretaña, apareció el primer caso en nuestro país. Las fatales consecuencias que la enfermedad tiene para la vida humana provocaron una gran alarma social, cuya primera consecuencia fue la caída del consumo de carne, desencadenándose, a partir de ahí, una serie de reacciones que han afectado tanto al propio sector como a otras actividades relacionadas con él.

El objetivo de este artículo es estimar los costes, directos e indirectos, causados por la enfermedad, con el propósito de evaluar, a continuación, los efectos de la EEB sobre el conjunto del sistema económico, en general, y sobre el sector agroalimentario, en particular.

Palabras clave: encefalopatía espongiforme bovina (EEB), materiales específicos de riesgo, harinas cárnicas, sector agroalimentario, seguridad agroalimentaria.

Abstract

Bovine spongiform encephalopathy (BSE) is a degenerative disease that affects cattle and is transmitted to humans through consumption of certain parts of the sick animal.

In November 2000, fifteen years after the disease was diagnosed in Great Britain, the first case appeared in our country. The fatal consequences that the disease has on human life aroused great social alarm. The first consequence was a drop in meat consumption, which in turn lead on to a series of reactions that have affected not only the sector itself, but also other activities connected with it.

The aim of this article is to estimate the costs, both direct and indirect, caused by the disease, with the aim of going on to assess the effects of BSE on the whole of the economic system in general, and on the agrofood sector in particular.

Key words: bovine spongiform encephalopathy (BSE), specific risk materials, meat meal, agrofood sector, agrofood safety.

JEL classification: Q10, Q18.

I. INTRODUCCIÓN

La encefalopatía espongiforme bovina (EEB) es una enfermedad producida por una proteína infecciosa, llamada prión, que transforma las proteínas sanas en dañinas alterando su forma. Los animales se contagian, por lo que se sabe hasta ahora, al consumir harinas cárnicas contaminadas y, más excepcionalmente, mediante transmisión materna.

El primer caso conocido de EEB se detectó en Gran Bretaña en 1985, y en 1996 se confirmaron, también en Gran Bretaña, los primeros casos de la variante humana de esta enfermedad, denominada de Creutzfeldt-Jakob. Desde entonces, y hasta la fecha, se han identificado más de 182.000 reses enfermas de EEB en ese país, el más afectado de la Europa comunitaria. Le siguen en importancia, aunque ya a mucha distancia, Irlanda, Portugal y Francia.

La EEB, o enfermedad de las *vacas locas,* se trasmite al hombre a través del consumo de determinadas partes del animal afectado. Las fatales consecuencias que la enfermedad tiene para la vida humana, a pesar de que no se han registrado, hasta el momento, elevados índices de contagio, han provocado una gran, y justificada, alarma en la población, copando la EEB, desde que se descubrió en España (noviembre de 2000), las primeras páginas de la prensa nacional. Pero la sociedad mediática en la que estamos inmersos necesita nutrirse continuamente de noticias impactantes, y, poco a poco, la encefalopatía ha pasado a un segundo plano hasta desaparecer de los periódicos como si la enfermedad hubiera remitido por completo, cuando no es así; el goteo de casos desde la manifestación de la epizootia es, en España y en Europa, incesante.

La sicosis desatada por el mal de las vacas locas incidió en el consumo de los productos bovinos, desencadenándose toda una serie de reacciones que han afectado al propio sector, negativamente, y a otras actividades ganaderas y no ganaderas con el relacionadas; en unos casos, los menos, de forma positiva, y en otros, la mayoría, desfavorablemente; incluso se ha puesto en tela de juicio, una vez más, el modelo productivista favorecido por la PAC, que prima la producción a bajo coste (harinas cárnicas), dejando la seguridad alimentaria en un segundo plano.

Ahora, cuando el debate público en torno a la enfermedad ya se ha apaciguado, es el momento de hacer un análisis sosegado de sus consecuencias económicas en España, aunque el tiempo transcurrido, algo más de dos años, no es aún lo suficientemente amplio como para realizar un estudio económico concluyente y definitivo, estudio que, además, se ve dificultado por la necesidad de seleccionar, de entre la gran maraña de información existente sobre la enfermedad, los datos precisos y fiables, datos que, desgraciadamente, no son muy abundantes.

Buena prueba de la dificultad que entraña realizar estudios rigurosos

de las consecuencias de la EEB es la falta de trabajos de similares características para otros países. La escasez o inexistencia de ellos es la nota dominante; sólo en Gran Bretaña han visto la luz algunos informes, con un carácter muy descriptivo, sobre las consecuencias económicas de la enfermedad, informes que evidentemente servirán de referencia a la presente investigación (1).

A pesar de los problemas expuestos, es evidente la necesidad de intentar llevar a cabo una estimación de los costes globales de la EEB, que, por un lado, ofrezca una medida de las pérdidas sufridas por el sector bovino y por el conjunto del sistema económico y, por otro, determine si los gastos realizados para paliar sus consecuencias (entre ellas, las muertes humanas causadas) están justificados desde un punto de vista económico.

El debate así planteado, por lo que concierne al ser humano, parece algo muy frío, ya que la vida de una persona no debería tener precio; pero, nos guste o no, son muchas las situaciones en que se hacen cálculos sobre la disponibilidad pública a pagar para evitar una muerte. Parece, pues, conveniente hacer una estimación de los costes ocasionados por la EEB y compararlos con los gastos efectuados en otros campos en los que se producen muchas víctimas, si bien en el caso de las *vacas locas* la situación se complica por la incertidumbre sobre el número de muertes que en el futuro puede causar la enfermedad, ya que, dado el largo periodo de incubación de ésta (aunque es muy variable, se estima en unos diez años para los humanos y entre cuatro y cinco para los animales), no se sabe cuantas personas pueden haberse contagiado.

En definitiva, el objetivo de este artículo es evaluar los costes, tanto directos (recursos destinados a combatir la EEB, indemnizaciones a ganaderos...), como indirectos (en las actividades suministradoras de *inputs* y procesadoras de *outputs* del sector vacuno, por ejemplo), causados por la enfermedad, con el propósito de estudiar los efectos de la EEB sobre el conjunto del sistema económico y, en particular, sobre el sector agroalimentario español.

El período de análisis considerado abarca el tiempo transcurrido desde noviembre de 2000 hasta el momento de escribir estas páginas, si bien los efectos más importantes de la enfermedad se produjeron entre noviembre de 2000 y noviembre de 2001, superándose incluso antes en algunos aspectos concretos. No obstante, se han querido incluir los dos primeros meses de 2002 (últimos para los que, en el momento de redactar estas páginas, se dispone de la mayor parte de la información) para que así se aprecie claramente en qué aspectos se ha superado ya la crisis y en cuáles es más duradera. Por otro lado, cuando se analizan determinadas variables (precios, censos) la disponibilidad de información permite extender la etapa de estudio desde el comienzo de la década de 1990 hasta julio de 2002.

El artículo se estructura de la siguiente forma: en el apartado que sigue a esta introducción, se analiza muy brevemente la importancia del sector vacuno en la economía española, tomando como referencia la Unión Europea; a continuación, en el III apartado se describen tanto la incidencia de la enfermedad como las medidas adoptadas para luchar contra ella, el IV está dedicado a estudiar los efectos económicos de la EEB sobre el sector público y sobre el sector privado (el propio sector vacuno y otras actividades ganaderas, la industria cárnica y otras industrias periféricas, etc); por fin, en el apartado V, antes de las consideraciones finales, se analizan las consecuencias de la enfermedad para los consumidores.

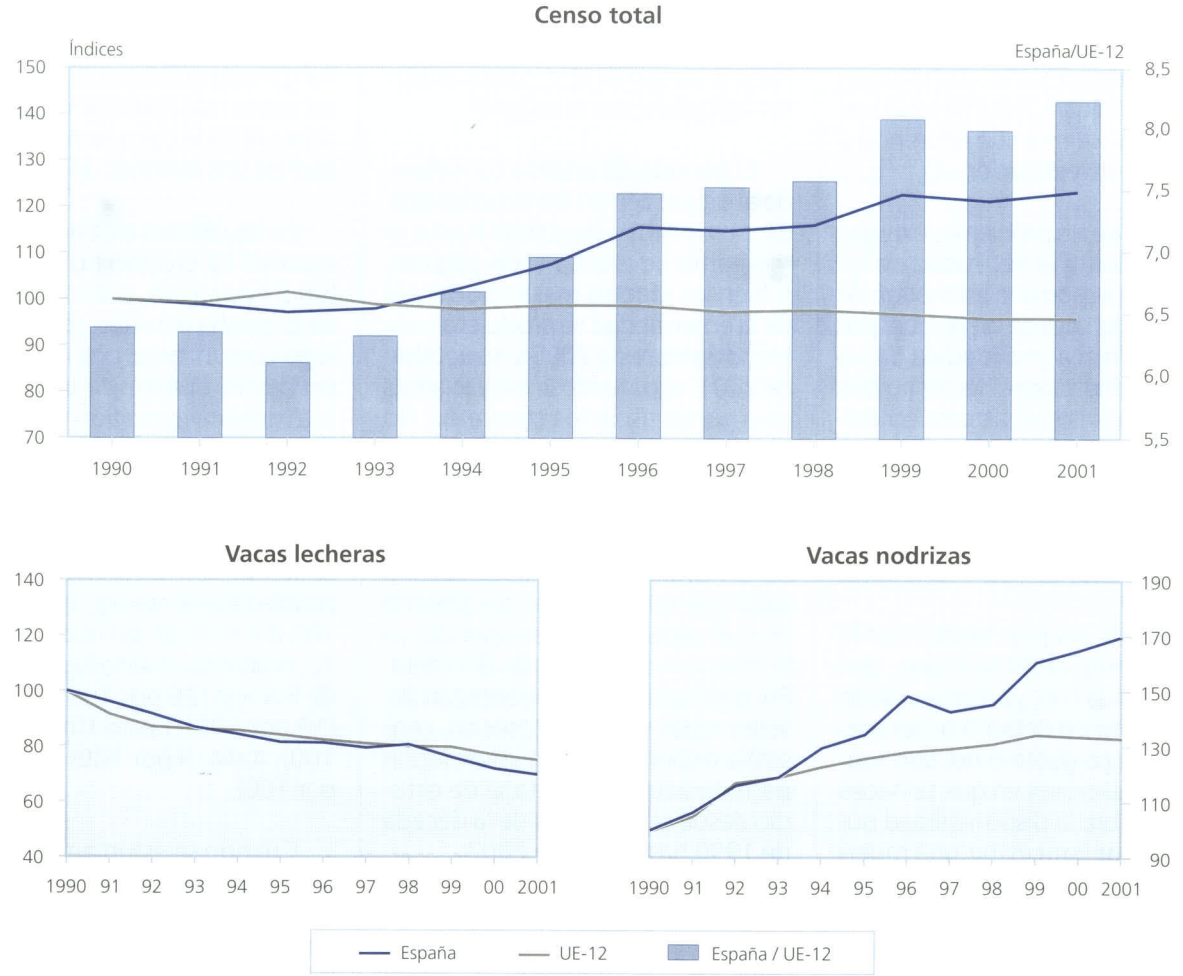
II. EL SECTOR BOVINO EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

El sector vacuno es, por su contribución a la producción final agraria (12 por 100) y a la producción final ganadera (48 por 100), el sector ganadero más importante de España, superando la cabaña en la actualidad los seis millones de ejemplares.

En los últimos diez años el censo español ha crecido notablemente (un 23 por 100), justo lo contrario de lo que ha ocurrido con su homólogo comunitario, que en el mismo periodo ha disminuido un 4 por 100. Esta distinta evolución ha provocado que la participación relativa de España en el censo vacuno de la Unión Europea se haya incrementado de manera significativa (gráfico 1); actualmente, la cabaña bovina española representa algo más del 8 por 100 del total de la Unión Europea-12, ocupando el sexto lugar por detrás de Francia (26 por 100), Alemania (18 por 100), Reino Unido (13 por 100), Italia (9 por 100) e Irlanda (8 por 100).

Cuando se estudian por separado el ganado de carne y el de leche, se comprueba (gráfico 1) que ambos siguen evoluciones contrarias, siendo el rebaño orientado a la producción cárnica el que explica, en su totalidad, el crecimiento del censo español durante el decenio pasado. Así, mientras la cabaña de vacas nodrizas se ha incrementado en casi un 70 por 100, el número de vacas destinadas a la producción de leche ha descendido, en esa etapa, aproximadamente un 30 por 100. Como resultado de esa evolución, en el presente, sólo el 36 por 100 del censo bovino es de aptitud lechera, lo que pone claramente de manifiesto la orientación cárnica de la cabaña española. En la Unión Europea, como se puede comprobar, las tendencias son las mismas que en España, si bien se ha producido un me-

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL CENSO BOVINO EN ESPAÑA Y EN LA UE-12 (ÍNDICES 1990=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del MAPA, *Boletín Mensual de Estadística* (varios años).

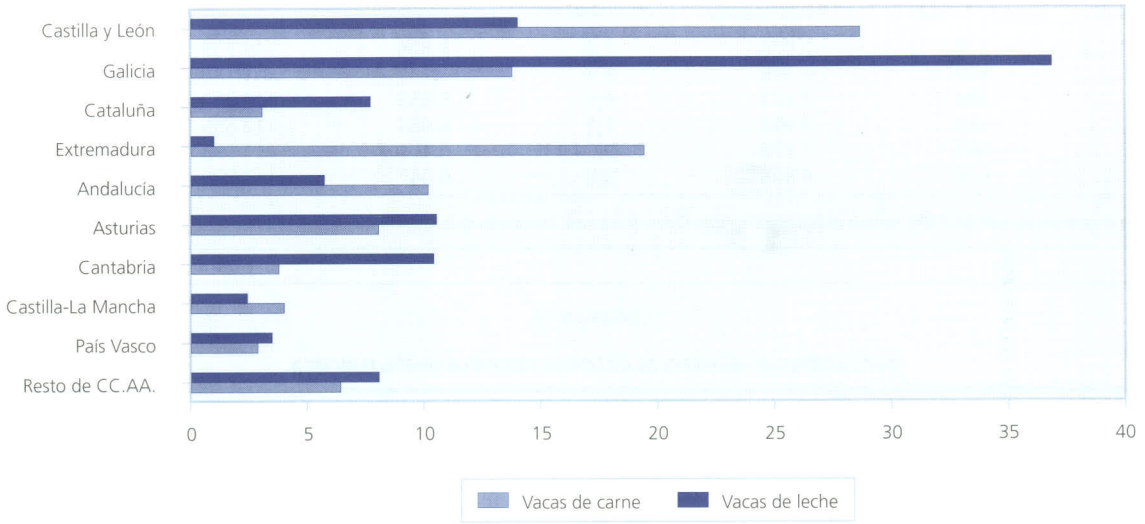
nor descenso de la cabaña lechera y un incremento mucho más suave del rebaño de aptitud cárnica.

La reorientación productiva del censo ha estado determinada por los sucesivos planes de abandono de la producción lechera puestos en marcha en la Europa comunitaria y, consecuentemente, en España con el propósito de reducir los excedentes lácteos, hecho que ha provocado la desaparición de algunas explotaciones lecheras o favorecido su reconversión hacia la producción cárnica y, en especial, hacia la ganadería extensiva que es la que actualmente está recibiendo mejor tratamiento dentro de la política agraria comunitaria (PAC).

En cuanto a la distribución geográfica del censo, cabe señalar, en primer lugar, que Castilla y León, Galicia, Cataluña y Extremadura son las regiones que concentran un mayor porcentaje de efectivos. Si, avanzando un paso más, el censo se desagrega según la orientación de la cabaña (gráfico 2), los datos muestran que mientras las vacas de ordeño se concentran en la parte más septentrional de España (Galicia, Asturias, Cantabria, provincia de León), las de aptitud cárnica se localizan mayoritariamente en el Suroeste peninsular (Castilla y León, Extremadura, Andalucía).

El análisis de la evolución del rebaño por comunidades autónomas (CC.AA.) explica y confirma la tra-

GRÁFICO 2
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DEL CENSO DE VACAS DE CARNE Y LECHE, 2001 (PORCENTAJES SOBRE EL TOTAL NACIONAL)



Fuente: Elaboración propia con datos del MAPA, *Boletín Mensual de Estadística*.

yectoria del censo nacional, al ser las regiones orientadas a la producción cárnica —Castilla y León y Extremadura— las que registran mayores tasas de crecimiento. En ambas, especialmente en Extremadura y el Suroeste de Castilla y León, ha adquirido, además, gran importancia la producción extensiva de carne, un dato muy a tener en cuenta dado que, como luego se verá, este tipo de ganado ha sido el menos afectado por la EEB, al basarse su alimentación en pastos y otros productos vegetales directamente proporcionados por el medio físico, utilizando en escasa cuantía piensos elaborados por la industria.

Para terminar este apartado, una breve referencia a los *outputs* que genera este sector (cuadro n.º 1). España produce al año unas 600.000 toneladas de carne y 6 millones de toneladas de leche, el 9 y 5,4 por 100, respectivamente, del total comunitario. En concordancia con la evolución seguida por el censo vacuno (según su orientación lechera o cárnica), mientras la producción de leche se ha estancado en la última década, la producción de carne ha crecido más que en la Unión Europea-12, habiéndose incrementado, como consecuencia, en casi tres puntos la participación de la producción española en el total.

Hay también ligeras diferencias entre España y la Unión Europea en cuanto al tipo de carne que se consume, de manera que mientras en España la demanda se concentra en animales jóvenes (de los 9,3 kilos de consumo per cápita de carne de vacuno, 8,6 son de vacuno menor), en Europa se orienta más hacia las reses adultas. Es relevante destacar esto porque, hasta el momento, el prión causante de la EEB sólo se ha manifestado en animales mayores de 28 meses y, por tanto, según los datos anteriores, la probabilidad de que traspase la frontera y llegue al ser humano parece ser menor en España que en el ámbito comunitario.

III. LA INCIDENCIA DE LA ENFERMEDAD EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA

1. Alcance de la enfermedad

Como ya se dijo en la introducción, el primer caso de EEB se detectó en Gran Bretaña en 1985, intensificándose desde entonces, la enfermedad en ese país, y expandiéndose por el continente europeo, a pesar de las medidas protectoras (no siempre cumplidas), que dictaron las autoridades comunitarias.

En el cuadro n.º 2 figura el número de casos positivos que, desde la aparición de la enfermedad, se ha registrado en los distintos países de la Unión Europea, ordenados estos últimos según el grado de incidencia de la EEB en cada uno de ellos. Como se puede apreciar, la enfermedad ha hecho especial mella en Gran Bretaña, que encabeza la lista a gran

CUADRO N.º 1

PRODUCCIÓN DE CARNE Y LECHE DE BOVINO EN ESPAÑA Y EN LA UE-12
(Miles de toneladas y porcentajes)

AÑOS	CARNE			LECHE		
	España	UE-12	España/ UE-12	España	UE-12	España/ UE-12
1990	514	7.970	6,4	5.825	116.739	5,0
1992	538	8.396	6,4	6.143	111.118	5,5
1994	484	7.371	6,6	5.656	110.900	5,1
1996	565	7.902	7,1	6.084	112.555	5,4
1998	651	7.223	9,0	6.104	111.993	5,5
2000	624	6.958	9,0	6.047	112.576	5,4

Fuente: Elaboración propia con datos del MAPA, *Anuario de Estadística Agraria* y Comisión Europea, *La situación de la agricultura en la Unión Europea.*

CUADRO N.º 2

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CASOS DE EEB EN LA UNIÓN EUROPEA

PAÍS	NÚMERO DE POSITIVOS (a)						INCIDENCIA DE LA ENFERMEDAD (b)		
	1985-1999	2000	2001	2002	Total (1985-2002)	Participación en el total (porcentaje)	Animales testados (porcentaje)(c)	Tasa de incidencia (d)	N.º positivos/ 10.000 tests
Suecia	0	0	0	0	0	0,000	5,00	0,00	0,00
Grecia	0	0	1	0	1	0,001	7,05	3,33	0,47
Finlandia	0	0	1	0	1	0,001	13,19	2,50	0,19
Austria	0	0	1	0	1	0,001	26,38	1,00	0,04
Luxemburgo	2	0	0	0	2	0,001	24,44	0,00	0,00
Dinamarca	0	1	6	1	8	0,004	36,58	6,67	0,18
Holanda	6	2	20	11	39	0,021	34,06	13,33	0,39
Italia	2	0	50	7	59	0,032	16,83	16,76	1,00
Bélgica	10	9	46	20	85	0,046	30,56	36,00	1,18
España	0	2	82	70	154	0,083	14,07	30,59	2,17
Alemania	6	7	125	54	192	0,104	51,78	23,33	0,45
Francia	80	162	277	144	663	0,358	28,20	29,91	1,06
Portugal	380	150	110	40	680	0,367	7,01	155,00	22,12
Irlanda	447	149	246	198	1.040	0,562	23,82	98,24	4,12
Reino Unido	179.400	1.444	1.174	137	182.155	98,420	2,61	244,15	93,54
TOTAL	180.333	1.926	2.139	682	185.080	100,000	25,42	60,86	2,39

(a) Datos actualizados al 24 de julio de 2002 para España y 30 de junio para los demás países; (b) información relativa al periodo comprendido entre enero de 2001 y febrero de 2002; (c) porcentaje de tests realizados en relación con el censo de más de 24 meses; (d) número de casos positivos por cada millón de animales de más de 24 meses.
Fuente: Elaboración propia con datos del MAPA y EUROSTAT.

distancia del resto de países. En segundo lugar se sitúa Irlanda, aunque, como se acaba de decir, ya con un número de casos mucho menor. A continuación están Portugal y Francia, ocupando los últimos puestos Austria, Finlandia, Grecia y, por supuesto, Suecia, país en el que hasta ahora no se ha registrado ningún caso.

En España, la mayor incidencia de la enfermedad se ha producido en la mitad noroccidental de la península, y más concretamente en Galicia y Castilla y León, que han registrado algo más del 50 por 100 de los casos (cuadro n.º 3). A su vez, en Castilla y León las provincias más afectadas han sido León, Zamora y Ávila, que han concentrado casi las tres cuartas partes de los casos positivos de la comunidad autónoma.

Tanto en las tres provincias mencionadas como en la comunidad gallega el ganado más castigado ha sido el de aptitud láctea, cuyo sistema de alimentación se compone, en un porcentaje muy elevado, de piensos compuestos, frente a la ganadería de vocación cárnica extensiva, cuya alimentación se basa en el consumo de pastos y otros productos naturales (ramón, bellotas, etc.). Precisamente, al analizar la incidencia de la enfermedad por razas, se confirma su mayor presencia en las de aptitud láctea, ya que algo más del 60 por 100 de las vacas contagiadas pertenecían a la raza Frisona, lo que, sin duda, tiene que ver con el sistema de producción, intensivo, y el régimen de alimentación, basado en piensos compuestos. Por el contra-

rio, las razas de orientación cárnica, y en especial las autóctonas, se han visto escasamente afectadas, pues sólo el 8 por 100 de los ejemplares con EEB pertenecían al tronco aborigen (cuadro n.º 3).

Otra forma, seguramente más rigurosa, de considerar la incidencia de la enfermedad en un país o región es poniendo en relación el número de casos positivos y el de tests realizados. Sin embargo, teniendo en cuenta que la información sobre los análisis efectuados es muy imprecisa, algunos organismos internacionales (por ejemplo la OIE) calculan la tasa de incidencia de la enfermedad dividiendo el número de casos positivos entre el censo de animales de más de 24 meses, ya que para los de menor edad la prueba sólo es obligatoria cuando se trate de poblaciones de riesgo (ver nota 5).

Pues bien, según los últimos datos disponibles presentados en el cuadro n.º 2, el cociente entre el número de casos positivos y el censo de animales de más de 24 meses revela que, pese a todo, en España la incidencia de la encefalopatía sigue siendo menor que en otros países de la Unión Europea, como es el caso de Reino Unido, Portugal, Irlanda y Bélgica. Sin embargo, conviene también tener en cuenta que cuando se ponen en relación los casos positivos y el número de test realizados, España pasa del quinto al cuarto lugar, con una tasa mayor que la de Bélgica y doble que la de Francia.

Respecto a la evolución futura de la enfermedad, la incertidumbre sigue siendo la nota dominante. En principio, cabe pensar que si el consumo de harinas cárnicas es la principal vía de contagio y la prohibición de utilizarla se respeta, en pocos años la enfermedad habrá desaparecido. Por ahora, lo único que sí se puede decir es que mientras en Europa la enfermedad, en general, parece remitir, en España, sólo en el primer semestre de 2002 ya se produjeron casi tantos casos como los contabilizados en todo el ejercicio de 2001.

CUADRO N.º 3

NÚMERO DE CASOS DE EEB EN ESPAÑA POR RAZAS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	*RAZAS*				
	Frisona	*Autóctonas*	*Cruces*	*Otras*	*Total*
Andalucía	1	0	1	1	3
Aragón	1	0	0	0	1
Asturias	10	2	2	2	16
Baleares	9	0	0	0	9
Comunidad Valenciana	1	0	0	0	1
Cantabria	4	0	1	0	5
Castilla- La Mancha	1	0	0	2	3
Castilla y León	24	1	5	6	36
Cataluña	13	0	0	0	13
Extremadura	0	1	4	0	5
Galicia	27	2	17	2	48
Madrid	1	1	0	0	2
Murcia	1	0	0	0	1
Navarra	1	6	1	1	9
País Vasco	1	0	0	0	1
La Rioja	0	0	1	0	1
TOTAL	95	13	32	14	154

Nota: (*) Actualizado a 24 de julio de 2002.
Fuente: Elaboración propia con datos del MAPA.

2. Medidas frente a la crisis

Aunque el primer caso de EEB apareció, como se ha dicho, en noviembre de 2000, ya desde mucho antes se sabía que España era uno de los países de riesgo (2), razón por la cual se habían ido adoptando tímidas medidas de vigilancia y prevención. Así, y aunque con un importante retraso respecto a otros países, en 1994 se prohibió el uso de harinas de carne procedentes de los tejidos de los mamíferos en la alimentación de los rumiantes, y en 1996 se estableció el Programa Nacional de Prevención, Vigilancia y Control de las Encefalopatías Espongiformes Transmisibles, cuyo objetivo era realizar análisis tanto a muestras elegidas al azar como a los animales que hubieran presentado síntomas o a las reses importadas de países en los que se había manifestado la enfermedad. Para atender esta necesidad, se puso en marcha el Laboratorio Nacional de Referencia de las Encefalopatías Espongiformes Transmisibles de Zaragoza. Además, y progresivamente, se fueron prohibiendo las importaciones de animales vivos procedentes de los países afectados por la encefalopatía espongiforme bovina.

Pese a todo, la alarma no se disparó hasta que apareció el primer caso en el año 2000. A partir de ese momento, el fuerte impacto mediático, la rápida y drástica caída de la demanda y de los precios de la carne de vacuno, la necesidad de cumplir con la nueva normativa comunitaria (3) y el temor a su transmisión al ser humano hicieron que el gobierno se apresurara a poner en marcha diversas líneas de actuación; en primer lugar, para controlar y erradicar la enfermedad, en segundo lugar, para garantizar la seguridad de los consumidores impidiendo el paso de posibles animales contagiados a la cadena alimentaria y, por último, para sostener la renta de los ganaderos; en definitiva, para hacer frente a las implicaciones sanitarias, sociales y económicas de la crisis.

La mayoría de estas decisiones quedaron sistematizadas en el denominado «Programa Integral Coordinado de Vigilancia y Control de las Encefalopatías Espongiformes Transmisibles de los Animales», aprobado por Real Decreto 3454/2000, de 22 de diciembre (4).

Las distintas medidas contempladas en dicho Programa, financiadas, en su mayor parte, tanto por las comunidades autónomas como por la Administración central, se pueden agrupar, atendiendo al fin concreto para el que han sido previstas, en tres grandes apartados:

— Medidas para proteger la salud humana y erradicar la enfermedad.

— Medidas de intervención del mercado.

— Medidas adicionales.

2.1. *Medidas para proteger la salud humana y erradicar la enfermedad*

En este grupo se incluyen un conjunto de medidas cuyo objetivo ha sido, por un lado, conocer el alcance de la enfermedad en la cabaña ganadera para, posteriormente, poder erradicarla y, por otro, evitar que los animales enfermos pasen a la cadena alimentaria (humana y animal), restaurando así la confianza de los consumidores.

Para lograr estos objetivos, se han articulado las siguientes líneas de actuación:

a) En primer lugar, el control de la enfermedad, que se realiza en los laboratorios designados al respecto por las comunidades autónomas bajo la supervisión de los laboratorios nacionales de referencia (Algete y Zaragoza). Desde el 1 de julio de 2001 es obligatorio realizar el test priónico a todos los bovinos muertos en la granja y a los de más de 24 meses independientemente de que su carne se destine al consumo o al almacenamiento, o se destruya. Hasta esa fecha, la prueba sólo era obligatoria para las poblaciones de riesgo (5) y para los bovinos de más de 30 meses destinados al consumo humano. No era preceptivo, en cambio, realizar el test a los bovinos cuyo destino fuera la destrucción.

b) En segundo lugar, se ha procedido a sacrificar y destruir todos los animales con encefalopatía o sospechosos de tener la enfermedad. A este respecto, mientras que en un principio era obligatorio sacrificar, además de al animal enfermo, a todos los de la explotación afectada, en la actualidad el ganadero sólo está obligado al sacrificio selectivo del animal contagiado y los grupos de mayor riesgo de entre los que conviven con él. No obstante, por una cuestión de imagen, en la práctica se sigue sacrificando a toda la cabaña, ya que la venta de los productos de la granja se ve muy afectada aunque sólo haya un animal enfermo.

c) En tercer lugar, se ha establecido un Programa de Gestión y Eliminación de Residuos Cárnicos, según el cual los cadáveres y los materiales específicos de riesgo, MER (6), deben ser eliminados en los lugares específicamente preparados para ello. Dado el riesgo que la enfermedad entraña para la salud humana, desde octubre de 2000 la Comunidad obliga a todos los estados miembros a la retirada y destrucción de los MER para que en ningún momento éstos pasen a la cadena alimentaria humana o animal. Aunque, en principio, los gastos de retirada y eliminación de estos despojos debían correr por cuenta de los ganaderos, mataderos y salas de despiece (7), el sector público (Administración central y comunidades autónomas) ha subvencionado la construcción y el acondicionamiento de nuevas plantas de tratamiento de los mismos y la retirada de los cadáveres de las explotaciones.

d) Finalmente, desde noviembre de 2000 y hasta junio de 2001, se prohibió la utilización de harinas de carne y hueso (supuestamente causantes de la enfermedad) en la alimentación del ganado de granja (8). Desde julio de 2001 la prohibición se ha prorrogado de manera indefinida, aunque, sorprendentemente, no definitiva.

2.2. *Medidas de intervención del mercado*

La finalidad de este segundo paquete de medidas es amortiguar el impacto económico de la crisis sobre el sector productor de carne de vacuno y otras actividades con el relacionadas, apoyándolos coyunturalmente.

a) Por lo que respecta, en primer lugar, al propio sector vacuno, las medidas adoptadas han ido orientadas, por un lado, a retirar los excedentes de producción de carne generados a raíz de la caída de la demanda y, por otro, a recuperar los precios. Las medidas tomadas han consistido principalmente en ayudas al almacenamiento privado, apertura de la intervención para canales que hasta ese momento quedaban fuera del programa (9), y compra y destrucción de animales de más de 30 meses (10).

b) En lo que se refiere a las actividades relacionadas con el sector vacuno, se abrió una línea de ayudas para la retirada de piensos elaborados con harinas de origen animal y la retirada y eliminación de las propias harinas de carne y hueso, todo ello con el objeto de auxiliar al sector productor de aditivos, premezclas y piensos y al de producción de harinas, facilitando su adecuación a la nueva situación del mercado.

c) Por último, con el propósito de sostener la renta de los ganaderos y reducir los excedentes, se pusieron en marcha otro conjunto de medidas entre las que cabe destacar el incremento de las restituciones a la exportación, si bien, en este caso, es difícil determinar qué parte de ese incremento se debió a la EEB y cuál al funcionamiento habitual del mercado.

2.3. *Medidas adicionales*

A lo largo del año 2001 se adoptó otra serie de medidas adicionales, entre las que cabe destacar las compensaciones a los ganaderos por los gastos de transporte desde la explotación hasta el matadero de los bovinos de más de 30 meses destinados a la destrucción, las subvenciones adicionales a la vaca nodriza, las medidas de apoyo económico a la producción de carne de novilla o las ayudas para financiar campañas de información a los ganaderos y a los consumidores (éstas últimas cofinanciadas con las organizaciones profesionales agrarias y de consumidores y, en su caso, con las comunidades autónomas).

Finalmente, con el objeto de modernizar el sector adecuándolo a las nuevas circunstancias, el Plan Coordinado de Lucha contra la EEB ha destinado una partida presupuestaria a la concesión de préstamos a los ganaderos y otra a la bonificación de los intereses de dichos préstamos.

IV. EL IMPACTO DE LA EEB EN LA ECONOMÍA AGROALIMENTARIA

1. Fuentes estadísticas y metodología de análisis

Como ya se dijo en la introducción, desde que se detectó el primer caso de encefalopatía en España hasta este momento, han pasado algo más de dos años, por lo que la información estadística disponible presenta algunas limitaciones. Así, muchos de los datos necesarios para evaluar con rigor las consecuencias económicas de la enfermedad aún no están publicados, lo que ha obligado a recurrir a los archivos de la Administración o de las organizaciones empresariales, que frecuentemente presentan lagunas importantes; y desgraciadamente no son pocos los datos que simplemente no existen o, si existen, son parciales, imprecisos y contradictorios.

A continuación se describe, de manera resumida, el origen de la información que ha servido de base para el análisis y se enumeran las fuentes estadísticas utilizadas.

a) Los datos relativos al número de sacrificios, producción y consumo de carne, precios en origen y en destino, precios de los piensos, número de casos de EEB o incidencia de la enfermedad en los diferentes países se han extraído de estadísticas, publicadas o no, elaboradas por MAPA, FEGA, INE y EUROSTAT.

b) Los convenios de colaboración firmados entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las distintas comunidades autónomas han proporcionado la información necesaria para determinar qué parte del coste de las diferentes medidas adoptadas ha asumido el sector público y cuál el sector privado.

c) Finalmente, diferentes organizaciones profesionales (AGROSEGURO, COAG, UPA, CESFAC y FEFAC) han facilitado los datos que han servido de base para calcular, entre otros, el número de animales asegurados, los costes del seguro de EEB y retirada de cadáveres, el coste de eliminación de los MER, el del certificado veterinario o el consumo de piensos.

Visto lo anterior, procede ahora exponer la metodología empleada en la estimación de los distintos costes y beneficios originados por la EEB, tanto para el sector público como para el sector privado.

Por lo que se refiere a los gastos asumidos por el sector público, los datos que refleja el cuadro número 4 se han tomado de los documentos proporcionados por el propio MAPA. En cuanto al sector privado, se han estimado costes y beneficios tanto para el vacuno como para otras actividades económicas con él relacionadas. Seguidamente, se detallan cada uno de los conceptos considerados en este estudio, advirtiendo que, dadas las limitaciones de la información utilizada y los supuestos que ha sido preciso realizar, los resultados obtenidos deben ser tomados con las debidas precauciones, concediendo siempre mayor importancia a las cifras expresadas en términos relativos que a las cantidades absolutas.

1.1. *Animales muertos o sacrificados por la EEB*

Desde que se detectó el primer caso positivo, y hasta ahora, el sector público (Administración central y/o comunidades autónomas) ha indemnizado al ganadero por los animales muertos o sacrificados a causa de la enfermedad, sumando estas ayudas la cantidad que recoge el cuadro n.º 4. El ganadero, al menos en teoría, no ha sufrido pérdidas por este concepto, ya que la compensación pública se ha basado en el valor de mercado del animal antes de la crisis (11).

Por otra parte, durante los seis primeros meses de 2001 se estableció un programa de destrucción de cadáveres y sacrificio de animales de más de 30 meses financiado en un 70 por 100 por la Unión Europea y en un 30 por 100 por cada estado miembro (ver nota 10). En España se acogieron a este programa 135.000

CUADRO N.º 4

COSTES PARA EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO DE LA EEB EN ESPAÑA
(Miles de euros)

	SECTOR PÚBLICO				SECTOR PRIVADO			
	2000	2001(a)		2002(b)	2000	2001		2002
	Nov.-Diciem.	Enero-Junio	Julio-Diciem.	Enero-Junio	Nov.-Diciem.	Enero-Junio	Julio-Diciem.	Enero-Febrero
SECTOR BOVINO		826.728,21		18.030,36	66.719,16	418.163,37		40.589,66
— Adecuación de los laboratorios nacionales de referencia (P)		2.121,57						
— Animales muertos o sacrificados por EEB(c) (P)		18.210,67		9.015,18				
— Retirada de cadáveres de la explotación (P)		22.814,42		12.020,24(d)		4.725,40	4.994,20	18.123,20
— Retirada y eliminación de los MER (e) (P)		90.151,82			21.330,50	43.917,80	48.401,80	13.868,80
— Caída de los precios del bovino en origen					28.752,92	133.776,12	50.507,22	-11.922,39
— Aumento de la estancia en las explotaciones de cebo					1.531,70	129,46	1.345,15	74,10
— Incremento de los precios de los piensos					5.030,97	85.694,71		13.070,87
— Disminución de la demanda y los precios de la leche					sc	sc	sc	sc
— Costes operativos								
Certificado veterinario					10.073,07	20.851,84	23.393,77	6.692,18
Seguro EEB(f)							425,90	682,90
— Sacrificio y destrucción de animales de más de 30 meses (I)		66.892,65						
— Compra en régimen de intervención de carne de bovinos de más de 30 meses (I)			10.337,41					
— Otras medidas de intervención (g) (I)		189.979,93						
— Ayuda a la producción novilla e incremento de la prima a la vaca nodriza (A)		85.487,96						
— Préstamos y bonificación de intereses préstamos Plan Reconversión (A)		337.396,18		9.015,18				
— Información a ganaderos, OPAS y organizaciones de consumidores (A)		3.335,62						
OTRAS ACTIVIDADES GANADERAS					-230.804,44	-1.367.179,35		15.902,44
— Porcino								
Incremento de los precios de la carne					-212.242,06	-771.882,43	-448.459,05	-39.136,21
Incremento de los precios de los piensos					7.331,28	51.527,17		11.211,82
— Aves								
Incremento de los precios de la carne					-37.374,50	-185.457,11	-89.848,00	34.967,53
Incremento de los precios de los piensos					11.480,83	76.940,07		8.859,29
ACTIVIDADES INDUSTRIALES	6.641,18	41.956,66	41.956,66		sc	sc	sc	sc
— Industria cárnica					sc	sc	sc	sc
— Sector productor de harinas cárnicas y piensos compuestos (I y P)(h)	6.641,18	41.956,66	41.956,66		sc	sc	sc	sc
— Otras industrias periféricas					sc	sc	sc	sc
SECTOR EXTERIOR	sc	sc	sc	sc	sc	sc	sc	sc

Notas:
(P) Medidas para proteger la salud humana y erradicar la enfermedad; (I) Medidas de intervención del mercado; (A) Medidas adicionales; sc: sin cuantificar.
(a) Dentro del apartado correspondiente al sector público, una pequeña parte de las cantidades consignadas en los epígrafes «indemnizaciones por sacrificio», «retirada de cadáveres» y «otras medidas de intervención» corresponde a los meses de noviembre y diciembre de 2000. La información proporcionada por el MAPA no desagrega los importes de esos dos meses de las cantidades del año 2001.
(b) Los datos que se consignan representan la mitad de lo previsto para todo el año 2002, sin incluir los gastos que realizarán las comunidades autónomas.
(c) En la parte correspondiente al sector público se incluyen también los gastos en adecuación de laboratorios en las comunidades autónomas y adquisición de test priónicos.
(d) Cantidad correspondiente a la subvención al seguro de retirada de cadáveres.
(e) La cantidad que se recoge en el apartado del sector público corresponde al acondicionamiento y construcción de incineradoras para el tratamiento de los materiales específicos de riesgo.
(f) La aportación pública queda incluida dentro del apartado de indemnizaciones por sacrificio.
(g) Compra en régimen de intervención de bovinos de menos de 24 meses y medidas de apoyo a la fiesta nacional.
(h) La cantidad correspondiente al año 2000 quedaría encuadrada dentro de las medidas de intervención, y la de 2001, en las de protección de la salud.
Fuente: Elaboración propia con datos del MAPA, INE, EUROSTAT, AGROSEGURO, COAG, ENESA, CESFAC, FEFAC y UPA.

reses, de las cuales 48.000 murieron en la explotación y el resto fueron sacrificadas en mataderos autorizados. Los costes del programa correspondieron también al sector público, y se recogen en el cuadro n.º 4.

1.2. *Retirada de los cadáveres de la explotación y eliminación de los MER*

Por lo que se refiere a la retirada de los cadáveres, hasta julio de 2001, en general, el sector público financió los dos tercios de su coste (a partes iguales entre la Administración central y las comunidades autónomas) y el resto lo asumió el ganadero (12). Durante el segundo semestre de 2001 se puso en marcha, de manera experimental, un seguro de retirada de cadáveres en cuatro regiones (Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana) subvencionado, por término medio, en un 80 por 100 por la Administración. La existencia de este seguro no implicó la desaparición total de la ayuda pública para las reses no aseguradas en dichas comunidades, aunque sí su reducción: de un 80 a un 50 por 100. En el resto de las regiones se prorrogó el sistema de financiación del primer semestre. El seguro de retirada de cadáveres se ha generalizado en 2002 a todas las comunidades autónomas, un seguro que está subvencionado, por término medio, en un 50 por 100 por ENESA y un 30 por 100 por la Administración autonómica. En el caso de que el ganadero no suscriba el seguro, deberá asumir el coste total de la retirada.

Una vez conocida la regulación existente en lo referente a la retirada de animales muertos, corresponde ahora detallar la forma en la que se han estimado los costes asumidos por el sector privado debido a esta contingencia, pues los gastos soportados por el sector público simplemente se han tomado de la información facilitada por el MAPA, especificándose su cuantía en el cuadro n.º 4 (13).

a) El coste de retirada (transporte y eliminación) de un vacuno establecido en los convenios de colaboración firmados entre la Administración central y las comunidades autónomas se estima en 180,3 euros. Durante el primer semestre, como se ha dicho, el ganadero sólo asumió un tercio de dicho coste. A partir de esa fecha, el porcentaje ha variado según lo explicado anteriormente.

b) Se supone que el censo vacuno permaneció inalterado durante todo el año 2001 y primer semestre de 2002 en las 5.965.000 reses que fijan los convenios de colaboración.

c) La tasa de mortalidad del censo, establecida igualmente en los convenios antes citados, es del 3 por 100. Esta tasa se ha aplicado al censo no asegurado para estimar el número de cadáveres que se deben retirar de la explotación.

d) Aunque durante los primeros meses de 2002 la retirada de cadáveres siguió contando, de forma excepcional, en algunas regiones o provincias, con financiación pública, dada la gran variedad de fórmulas existentes, aquí se ha considerado que, en todos los casos, el coste ha sido asumido por el sector privado (bien, mediante seguro subvencionado —ver nota del cuadro número 4— bien, abonando íntegramente el gasto de la retirada).

e) Por último, el coste total para el sector privado de retirar los vacunos muertos en la explotación es la suma del coste del seguro y del coste de la retirada de los cadáveres de las reses no aseguradas (número de cadáveres por el coste unitario de retirada que tiene que asumir el ganadero). En el año 2001 se introdujo un término de corrección calculado de la siguiente manera: si se supone que, como se ha dicho, el coste de retirada es de 180,3 euros, la tasa de mortalidad es del 3 por 100 y el sector público ha financiado las dos terceras partes de la retirada, el coste que le habría correspondido asumir durante ese año hubiera sido de 21,51 millones de euros. Puesto que, como se puede ver en el cuadro n.º 4, lo que en realidad aportó fueron 22,81 millones (seguramente por las cantidades adicionales asumidas por las comunidades autónomas), la diferencia, 1,3 millones de euros, debe ser deducida del gasto total calculado para el sector privado.

En cuanto al resto de los MER —el cadáver también se considera MER, (ver nota 6)—, desde el 1 de octubre de 2000 es obligatoria su eliminación, en los vertederos autorizados (Decisión 2000/418/CEE, de 29 de junio, desarrollada a través del Decreto 1911/2000, de 24 de noviembre). Durante el año 2001 la Administración pública financió la construcción o el acondicionamiento de las plantas de incineración, pero no asumió los costes de destrucción de los MER, que corrieron por cuenta de los ganaderos, ya fuera bajo la denominación específica de costes de retirada o la denominación camuflada de costes de sacrificio.

Según estimaciones de la COAG, estos costes ascienden, como media, a 21,4 euros para los animales menores de un año y 39,07 para los que superan esa edad. Multiplicando estas cantidades por el número de cabezas de cada tipo sacrificadas, se obtiene el coste total para el sector privado. La cifra resultante se refleja en el cuadro n.º 4.

1.3. *Caída de los precios del bovino en origen*

Para estimar las pérdidas ocasionadas por el descenso de los

precios del bovino se ha procedido como sigue:

a) Las estadísticas oficiales proporcionan información sobre el número de reses sacrificadas mensualmente por tipos, el peso a la canal y el precio del kilogramo vivo de cada tipo de animal. A partir de esta información y de los datos sobre el rendimiento a la canal (14), se han calculado los kilogramos vivos de los diferentes tipos de ganado obtenidos del sacrificio desde noviembre de 2000 hasta febrero de 2002 (últimos datos disponibles al redactar estas páginas).

b) El segundo paso ha sido estimar la caída de los precios, para lo cual se ha calculado la diferencia entre los precios de cada uno de los meses posteriores al inicio de la crisis y la media del mismo mes de los tres años anteriores; por ejemplo, se comparan los precios del mes de diciembre de 2000 con la media de las cotizaciones de diciembre de 1999, 1998 y 1997 (15).

c) Una vez estimadas las variaciones de precios, éstas se multiplican por los kilogramos vivos sacrificados cada mes, obteniendo así las pérdidas/ganancias mensuales en cada categoría de vacuno.

d) En el caso de las vacas, es preciso tener en cuenta que parte de ellas se han acogido a los diferentes programas mencionados en el apartado III y que, al menos en teoría, las granjas no sufrieron daños económicos por esas reses (ver nota 11). El ganadero que no vendió las vacas en el marco de esos programas sufrió también pérdidas por la caída de su cotización. Dichas pérdidas se han estimado como sigue: hasta julio de 2001, y con el propósito de no complicar innecesariamente los cálculos, se ha supuesto que todas las reses que se acogieron al programa de compra y destrucción de animales de más de 30 meses eran vacas (según datos del FEGA lo fueron el 92 por 100), de manera que éstas se han descontado del total de sacrificios mensuales de animales de ese tipo, procediendo después como en las demás categorías. A partir de julio de 2001, el Ministerio proporciona datos sobre las toneladas en canal sacrificadas al amparo de la intervención (que corresponden también a animales de más de 30 meses e, igualmente, se ha supuesto que son en su mayoría vacas), por lo que sólo ha habido que restar esas cantidades del total de toneladas de carne de vaca obtenidas, transformando la cifra resultante en kilogramos vivos, según el índice de conversión especificado en la nota 14, y siguiendo a partir de aquí los mismos pasos que para el resto de las reses (16).

1.4. *Pérdidas por mayores estancias de los animales en la plaza de cebo*

Como consecuencia de la caída de la demanda, las explotaciones de cebo (aunque no sólo éstas) se enfrentaron al difícil problema de dar salida a las reses cebadas, las cuales, frecuentemente, permanecieron en la granja más tiempo del habitual, con los consiguientes costes para el ganadero. Para estimar estos costes se ha procedido como sigue:

a) Se considera que, a raíz de la caída del consumo, un ternero/añojo ha tenido que estar en su plaza de cebo alrededor de tres semanas más de lo debido, durante las cuales ha consumido una media semanal de 50 kilos adicionales de pienso. Además, mientras la plaza se mantenía ocupada no podía entrar otro ternero para iniciar el proceso de cebo, lo que implica un coste añadido de unos 0,18 euros al día por amortización de la plaza (17).

b) Para estimar el número de añojos que tuvieron que permanecer en el cebadero más tiempo del necesario, se ha calculado la diferencia entre los sacrificios de cada uno de los meses posteriores al inicio de la crisis (noviembre de 2000) y la media del mismo mes de los tres años anteriores (por ejemplo, se comparan los sacrificios del mes de diciembre de 2000 con la media de los sacrificios de diciembre de 1999, 1998 y 1997). Dado que no se dispone de información sobre el número de añojos sacrificados mensualmente hasta el año 2001, éstos se han estimado suponiendo que el porcentaje sobre el total de vacunos sacrificados cada mes durante los tres años referidos es el mismo que en todo el año 2000 (50 por 100).

c) Halladas las variaciones correspondientes, éstas se multiplican por el consumo adicional de piensos y por el precio (mensual) de éstos. A la cifra así obtenida hay que sumar el coste de ocupación/amortización de la plaza (0,18 euros por 21 días y por la variación anterior).

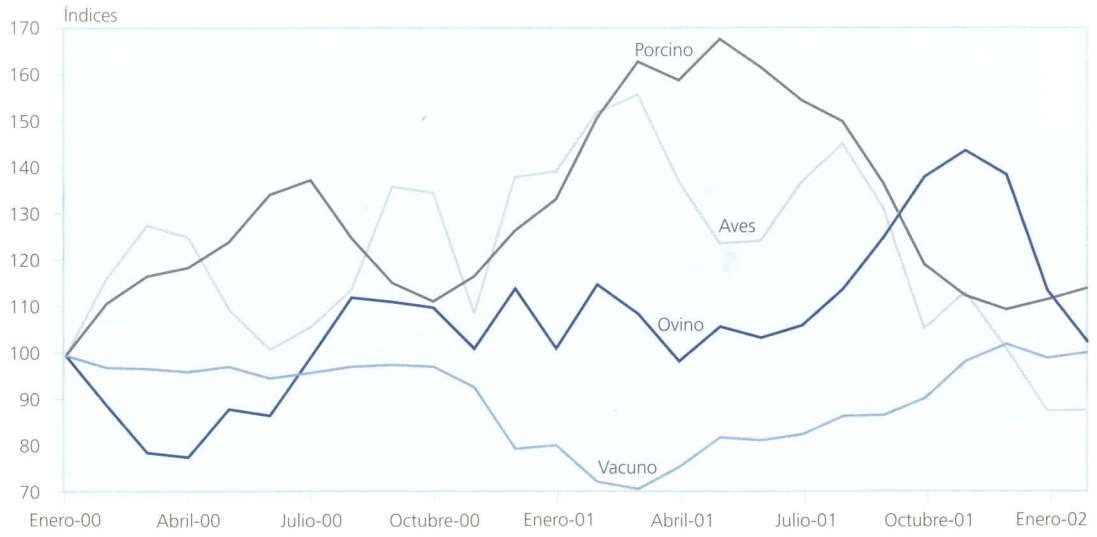
1.5. *Aumento de los precios de los piensos*

Para estimar el aumento de costes que esta subida ha supuesto para el sector vacuno se ha procedido como se indica:

a) En primer lugar, se ha calculado la diferencia entre los precios de los piensos «concentrado para el vacuno de carne» en el año 1999 (18) y los precios del mismo producto en los años 2000, 2001 y enero-febrero de 2002.

b) A continuación se han multiplicado estas diferencias por las cantidades de piensos consumidas anualmente por el vacuno, obteniendo así las pérdidas totales.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS EN ORIGEN DE LA CARNE



Fuente: Elaboración propia con datos del MAPA, *Boletín Mensual de Estadística* (varios números).

1.6. *Otros sectores ganaderos*

No todos los sectores ganaderos se vieron perjudicados por la EEB, o al menos eso es lo que parecen indicar los gráficos 3 y 4. Aunque sólo fuera coyunturalmente, tanto el ovino-caprino como las aves y el porcino resultaron favorecidas por la crisis, siendo estas dos últimas especies las que, como se puede comprobar, registraron los mayores incrementos en los precios (y, en el caso del porcino, también en la demanda) de sus productos, mientras que en el ovino-caprino éstos, aunque con fluctuaciones, permanecieron bastante estables (gráfico 3).

Por esta última razón, porque el consumo de carne de ovino es relativamente bajo en España (gráfico 4) y por motivos de espacio, a la hora de estimar el efecto económico (beneficio/pérdida) que para otros sectores ganaderos ha tenido la EEB, sólo se tendrán en cuenta el porcino y las aves. Así pues, se van a considerar únicamente los beneficios derivados del incremento de los precios de la carne de porcino y aves, y las pérdidas originadas por el aumento de los precios de los piensos («piensos para cerdos de crecimiento y cebo», en el caso del porcino, y «piensos para los pollos de carne», en el caso de las aves). Ambos se han estimado adoptando la metodología utilizada para evaluar las pérdidas del sector vacuno por similares conceptos (ver epígrafes IV. 1.3 y IV. 1.5.).

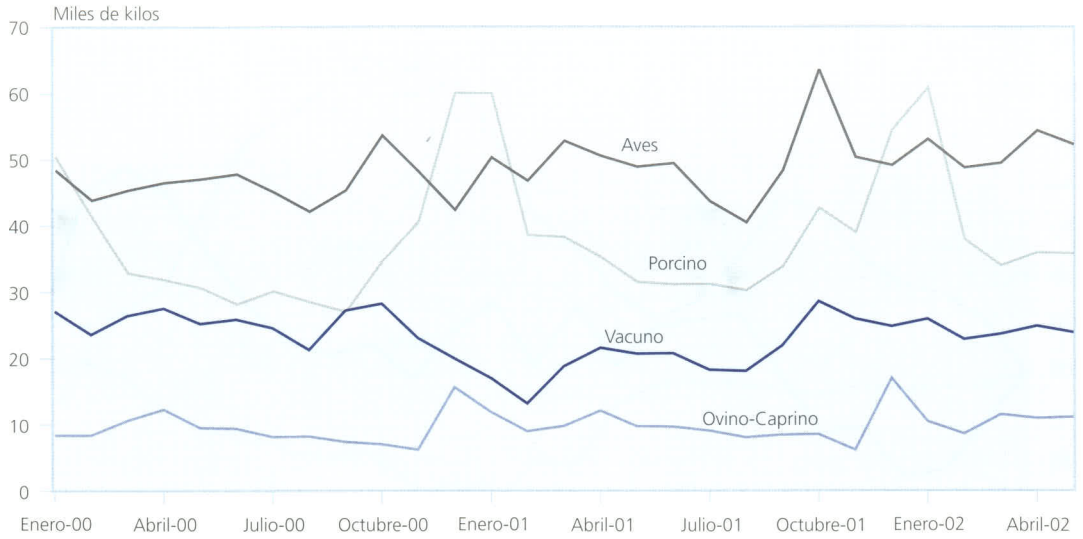
Para completar este capítulo metodológico se debe señalar que, al margen de las mencionadas, se han producido otras pérdidas que, o bien son difíciles de cuantificar (pérdidas o ganancias del sector distribuidor, por ejemplo) o, por el contrario, resultan obvias y, como consecuencia, no parece necesario detallar la forma en que se han calculado (certificado veterinario). Unas y otras, en todo caso, se comentarán en el epígrafe IV.3, por lo que aquí no se harán más consideraciones.

2. Costes para el sector público

Todas las medidas a las que se ha hecho referencia en el apartado III han llevado aparejados importantes gastos (en investigación, operativos, de intervención, publicitarios, etcétera), tanto de la Administración central, como de las comunidades autónomas. En total, y según los datos oficiales proporcionados por el Ministerio de Agricultura, las administraciones públicas incurrieron, desde noviembre de 2000 hasta finales de 2001, en un gasto de 917,28 millones de euros, repartidos como sigue entre los tres grupos de medidas que se han descrito en el mencionado apartado (cuadro n.º 4).

A las *medidas para proteger la salud humana y erradicar la enfermedad* se destinaron 217,2 millones, el 80 por 100 de los cuales se dedicó a financiar la eliminación de las harinas cárnicas y los MER (excepto los cadáveres, ver nota e del cuadro nú-

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DEL CONSUMO DE CARNE EN LOS HOGARES



Fuente: Elaboración propia con datos del MAPA.

mero 4); unos gastos que compartieron por igual la Administración central y las comunidades autónomas. Desde enero de 2002 la Administración central ha dejado de subvencionar la retirada y eliminación de las harinas y de los MER, y son los propios mataderos los que, en principio, deben asumir ese gasto, que finalmente repercuten en los ganaderos y los consumidores (19). El 20 por 100 restante se destinó a financiar la construcción y adecuación de infraestructuras (laboratorios nacionales y autonómicos), la compra de test priónicos y la retirada de los cadáveres de la explotación, y a indemnizar a los ganaderos por los animales muertos o sacrificados por la encefalopatía espongiforme bovina.

Las *medidas de intervención* absorbieron, hasta finales de 2001, 273,85 millones de euros, repartidos entre los distintos programas de intervención, la compra y destrucción de los toros de lidia, y la retirada y eliminación de las harinas cárnicas y los piensos elaborados con proteínas animales almacenados en las fábricas hasta el 31 de diciembre de 2000.

Los recursos destinados a financiar *medidas adicionales* sumaron 426,22 millones de euros, siendo la partida más importante (337,40 millones) la apertura de una línea de créditos subvencionados para los ganaderos, cuyos fondos debían destinarse a la modernización de las explotaciones con el objeto de adecuarlas a las necesidades presentes y futuras. También hay que destacar en este grupo los 85,5 millones de euros de ayudas a la producción de carne de novilla y a la vaca nodriza.

En el año 2002 el apoyo público al sector para paliar las consecuencias de la enfermedad se ha visto ya muy mermado, limitándose a 61 millones de euros, el 70 por 100 de los cuales se destinó a compensar a los ganaderos por los animales muertos o sacrificados por la encefalopatía y a subvencionar el seguro de retirada de cadáveres de la explotación.

3. Costes y beneficios para el sector privado

En el apartado anterior se han detallado los distintos gastos en que ha tenido que incurrir el sector público como consecuencia de la EEB; procede ahora valorar el impacto de la enfermedad en el sector privado, analizando para ello los datos sobre costes directos e indirectos estimados según la metodología expuesta en el apartado IV.1. En concreto, se estudiarán, por este orden, las consecuencias económicas de la encefalopatía para el sector bovino y el resto de sectores ganaderos, las industrias suministradoras de *inputs* o procesadoras de *outputs* del sector vacuno, otras actividades económicas y, finalmente, el sector exterior.

3.1. *Sector vacuno*

Por lo que se refiere, en primer lugar, al vacuno, las lagunas de información existentes han hecho que sólo se estimen los costes consolidados

para el sector en su conjunto, y no para cada una de las actividades que lo integran. Esto implica que determinados efectos pueden llegar a neutralizarse entre sí, de manera que lo que es una pérdida para una de las actividades —por ejemplo la caída del precio de los terneros para las explotaciones de cría— se convierte en un beneficio para otras, en este caso, las explotaciones de cebo que adquieren la materia prima más barata, viéndose compensados, para el conjunto del sector, ambos efectos. Otro tanto ha ocurrido en el caso del porcino, para el que se seguirá el mismo criterio, y así mientras las granjas de cebo veían como el coste de los lechones subía espectacularmente, causándoles cuantiosas pérdidas, las explotaciones de cría se beneficiaban por esa misma circunstancia.

Las pérdidas más importantes para el sector vacuno se derivaron, por un lado, de la caída de los precios en origen de la carne y la subida de los precios del pienso y, por otro, de la retirada y eliminación de los MER. Veamos cada una de estas partidas comenzando por *la caída de la demanda y los precios en origen*.

Como no podía ser de otra manera, el mercado de los productos vacunos fue el primer afectado por la EEB. España ha mantenido siempre unos niveles de consumo, por lo que a carne de bovino se refiere, más bajos que los de nuestros socios comunitarios, no así en porcino y aves, especies en las que estamos por encima de la media europea. Por otra parte, desde hacía ya unos años se apreciaba un estancamiento de la demanda de carne de vacuno, e incluso un ligero retroceso, no siempre fácil de explicar dados los bajos índices de consumo que ya manteníamos (20).

Desde el verano de 2000, el número de casos de vacas con EEB se incrementa notablemente en Europa y, aunque hasta noviembre de ese año no se confirma el primer positivo en España, la demanda de carne de bovino cae drásticamente desde octubre (gráfico 4). Pese a ello, y en contra de lo que ha sido una idea generalizada, los efectos de la EEB sobre el consumo de carne de otras especies ganaderas fueron escasos o nulos ya que, como se observa en el gráfico 4, la caída de la demanda de vacuno no vino acompañada de un incremento significativo del consumo de pollo y, en cuanto al ovino y porcino, los aumentos que se produjeron durante los primeros meses de la crisis sin duda tuvieron un claro componente coyuntural, a la vista de la notable expansión que volvió a experimentar su demanda al finalizar el año 2001. Así pues, se puede afirmar que donde verdaderamente se dejaron sentir los efectos de la EEB fue en los precios (gráfico 3) y no tanto en la demanda.

En el gráfico 5 se reflejan los precios en origen del vacuno desde 1990. Como se puede ver, si un rasgo hubiera que destacar de dichos precios es su notable fluctuación y la tendencia al estancamiento, con diversos picos al alza y a la baja. En efecto, desde enero de 1990 a marzo de 1992 los precios del vacuno, aunque con repuntes importantes, siguen una evolución descendente, lo que, entre otros factores, es debido a la incertidumbre generada por las negociaciones que en torno a la reforma de la PAC y la Ronda Uruguay se estaban produciendo en esos años.

Una vez despejadas las incógnitas, y conocido el trato nada desfavorable que se otorgaba al vacuno de carne en la Reforma MacSharry, los precios del bovino de abasto se recuperan espectacularmente. Pero desde marzo de 1994 de nuevo se entra en una fase depresiva, que sólo al mediar el año 1996 se supera parcialmente, para llegar a un estancamiento de los precios entre enero de 1998 y octubre de 2000. Este último mes marca el inicio de la crisis de las «vacas locas», momento a partir del cual los precios caen drásticamente (un 27 por 100) hasta tocar fondo en marzo de 2001 (ver *zoom* en el gráfico 5). Desde entonces vuelven a empezar a recuperarse, si bien aún hoy, pese a estar por encima de los registrados justo antes de desencadenarse la crisis de la EEB, siguen siendo un 10 por 100 más bajos que los anotados en 1990 (21).

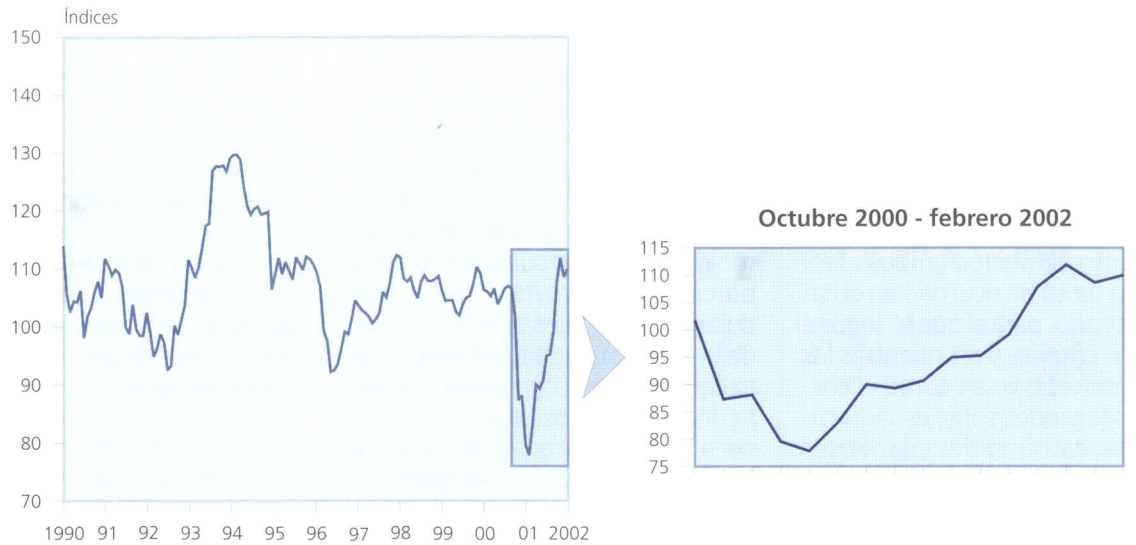
Una vez que se ha visto la evolución de la demanda y de los precios de la carne, procede ahora cuantificar las pérdidas que la caída de ambas variables ha supuesto para el sector vacuno, siguiendo para ello el procedimiento explicitado en el punto 1.3. del epígrafe IV.1.

Los resultados (cuadro número 4) muestran que las pérdidas fueron significativas, tanto en los dos últimos meses de 2000 (28,75 millones de euros) como en el primer semestre de 2001 (133,77 millones), para ir descendiendo desde entonces y cambiar definitivamente de signo en los primeros meses de 2002, un dato, éste último, que sólo sirve para evidenciar que a esas alturas la crisis de precios estaba ya totalmente superada. Por razones de espacio, se ofrecen sólo los resultados globales del sector, pero las estimaciones realizadas permiten afirmar que las mayores pérdidas se dieron en el añojo, mientras que la menos afectada fue la ternera.

Después de comprobar lo ocurrido en el mercado de la carne, habría que analizar lo sucedido con el otro *output* del sector: *la leche*.

Científicamente, y hasta ahora, no se ha demostrado que la leche sea un producto de riesgo ni que pueda trasmitir la encefalopatía al hombre. Aunque en los primeros momentos de confusión tal extremo no estaba plenamente confirmado, este producto se vio escasamente afec-

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN MENSUAL DE LOS PRECIOS EN ORIGEN DEL VACUNO PARA ABASTO



Fuente: Elaboración propia con datos del MAPA, *Boletín Mensual de Estadística* (varios años).

tado por la crisis, y prueba de ello es que entre noviembre de 2000 y marzo de 2001 sus precios en origen se incrementaron un 7 por 100.

Aparte de la mayor incidencia de la enfermedad entre el ganado de aptitud láctea, el efecto más grave de la crisis de las vacas locas sobre las granjas de leche fue la caída del precio de los terneros de una semana de vida, principal subproducto de estas explotaciones. Pero, como ya se dijo, para el conjunto del sector vacuno esta pérdida se compensó con las ganancias de las explotaciones de cebo, que, gracias a esto, pudieron obtener materias primas más baratas.

Otro efecto que resulta imposible cuantificar en términos económicos es la mayor dificultad para sustituir las vacas lecheras de desvieje, ya que, en un porcentaje muy elevado, esta sustitución se realiza con animales importados de la Unión Europea, y tales compras se restringieron mucho al extenderse la enfermedad por toda la Comunidad, siendo preciso buscar otras fuentes de abastecimiento más lejanas. Como ocurrirá en otros casos, aquí sólo se puede constatar que el sector sufrió pérdidas por esta razón, pero no es posible conocer de qué magnitud.

En cuanto al *aumento de los precios de los piensos,* como se ha dicho, desde 1994 el uso de harinas cárnicas en la alimentación de rumiantes estaba prohibido, aunque, teniendo en cuenta que los primeros casos de esta enfermedad aparecieron en España en 2000, que desde entonces no han dejado de hacerlo y que el período de incubación de la EEB es de 4-5 años, no parece arriesgado afirmar que esas harinas seguían consumiéndose a pesar del veto. En todo caso, la prohibición hizo que, en un principio, los precios de los piensos subieran, si bien desde 1997 siguieron una clara tendencia a la baja. Es a partir de 2000 (véase nota 8) cuando los precios de los piensos sufren una subida considerable, afectando decisivamente a los resultados económicos de las explotaciones bovinas. Prueba de ello es que la quinta parte de las pérdidas que la enfermedad ha ocasionado a este sector hasta el año 2002 han sido debidas al incremento de los precios de las materias primas.

Y si decisiva ha sido la subida de los precios de los piensos, aún mayor ha sido el impacto económico de la *retirada* y *eliminación de los MER* (excepto cadáveres). El gasto en el que ha incurrido el ganadero por este concepto ha representado el 25 por 100 de todos los costes soportados por el sector vacuno, unos gastos que, además, han ido creciendo de semestre en semestre hasta los primeros meses de 2002, en que por fin parecen haberse estabilizado. En todo caso, habrá que esperar a conocer el acuerdo que está pendiente de firmarse entre la Administración, la industria cárnica y los

ganaderos para saber cuál va a ser la evolución futura de esta partida (véase nota 19).

Menores, pero no insignificantes, han sido los costes asumidos por los ganaderos en concepto de *retirada de cadáveres de la explotación,* unos costes que han ido creciendo a medida que el sector público ha ido reduciendo su aportación, y que se han disparado en los primeros meses de 2002 debido a que, como ya se ha dicho, la Administración ha dejado de financiar esta partida (sólo cofinancia el seguro). A partir de aquí hay que esperar una estabilización de los gastos por este concepto, pero también su consolidación, siendo ésta una de las consecuencias duraderas de la crisis: en adelante, los ganaderos tendrán que asumir un coste que antes no figuraba en su contabilidad.

También han sido modestas y coyunturales las pérdidas derivadas de las *mayores estancias de los animales en la plaza de cebo,* si bien en 2001 tales pérdidas sumaron casi 1,5 millones de euros. En los dos primeros meses de 2002, cuando la situación en el sector volvía a estar prácticamente normalizada, los gastos por este concepto eran ya insignificantes, y es probable que hayan desaparecido por completo.

Finalmente, como consecuencia de la crisis, el ganadero ha tenido que hacer frente a toda una serie de *gastos operativos,* tales como seguros agrarios nuevos (por ejemplo, el de EEB), gastos veterinarios, gastos administrativos, etc., de entre los que es necesario destacar aquí el certificado veterinario y el seguro de EEB, que, en conjunto, han sumado la nada despreciable cifra de 54,7 millones de euros hasta finales de 2001 (cuadro n.º 4). Por lo que se refiere al certificado veterinario, desde que apareció la EEB en España (RD 3453/2000), las reses trasladadas al matadero deben ir acompañadas de una «autorización» que ha ido modificándose a lo largo de los últimos meses. En un principio, dicha autorización era expedida exclusivamente por el veterinario, que evidentemente cobraba por emitirla. Desde enero de 2001 (Orden de 12 de enero de 2001), junto a la «autorización sanitaria», el ganadero tiene que adjuntar una declaración como representante/titular de la explotación en la que se responsabiliza del estado sanitario de las reses. Esta nueva exigencia administrativa no ha supuesto, sin embargo, una reducción de la factura veterinaria, cuyo importe, aunque varía de unas provincias a otras, se estima en una media de 18 euros por res (22). En cuanto al seguro de EEB, desde julio de 2001 existe la posibilidad de contratarlo, y se ha ido generalizando poco a poco entre los ganaderos; su coste también se refleja en el cuadro número 4.

Los gastos originados por estas dos partidas figurarán también como efectos duraderos de la crisis, minorando los resultados económicos de la explotación bovina.

3.2. *Otras actividades ganaderas*

Como ya se dijo anteriormente, no todas las actividades ganaderas se vieron, al menos coyunturalmente, perjudicadas por la crisis. Gracias a la espectacular subida que experimentaron los precios de sus productos, y a pesar del incremento de los precios de los piensos, el porcino y las aves hicieron su particular agosto, especialmente en el primer semestre de 2001. Como se aprecia en el cuadro n.º 4, en términos netos, las ganancias del porcino desde el comienzo de la crisis de las *vacas locas* hasta finales de 2001 fueron de 1.373,7 millones de euros, y de 224,7 las de las aves.

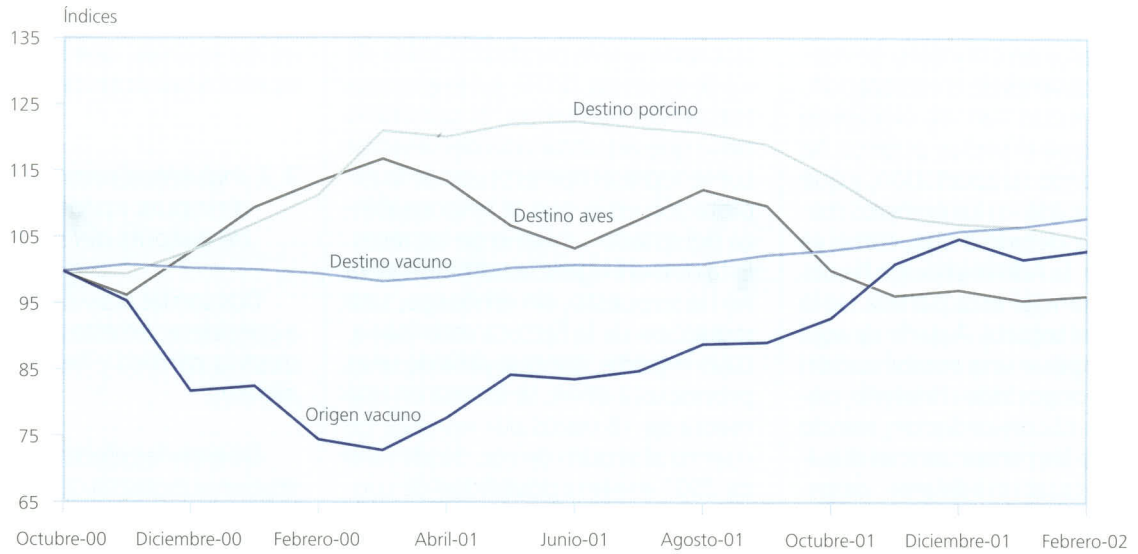
Una vez superados los momentos más álgidos de la crisis, los beneficios extraordinarios de ambos sectores han ido desapareciendo, y en la actualidad las explotaciones porcinas parecen estar en una situación ligeramente mejor que en los momentos previos a la crisis, no así las avícolas, que han perdido ya su ventajosa posición.

3.3. *Industrias suministradoras de* inputs *y procesadoras de* outputs *del sector vacuno*

Dos son las actividades que se van a considerar en este apartado: la *industria cárnica* y *las industrias de piensos.*

De entre los efectos que la EEB produjo en la *industria cárnica,* cabe destacar dos: el primero es la obligación de separar la columna vertebral y los materiales de riesgo, tintándolos primero y destruyéndolos después. Como ya se ha dicho, y afirman varias organizaciones profesionales, en la mayoría de los casos estos gastos se han repercutido en los ganaderos. No obstante, la industria señala que también tuvo que asumir costes por este concepto, algo que aquí no se ha podido confirmar con datos y, por tanto, sólo se apunta como posibilidad. El segundo de los efectos mencionados es el incremento de precios de una de sus principales materias primas, el porcino (véase gráfico 3), una subida que, según la propia industria, no es posible repercutir en el producto final. Igual que en el caso anterior, este último extremo tampoco ha podido ser confirmado, por lo que el presente estudio se limitará a señalar que pudieron producirse pérdidas por este concepto, pero es difícil saber de qué cuantía. No obstante, sí conviene indicar que, tal y como se muestra en el gráfico 6, los precios en destino de la carne de porcino, es decir, los precios que el consumidor pagó por este tipo de producto, subieron espectacularmente durante los momentos más álgidos de la crisis, lo cual no significa que

GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS EN ORIGEN Y EN DESTINO DE LA CARNE



Fuente: Elaboración propia con datos del MAPA, *Boletín Mensual de Estadística Agraria*, e INE, *Boletín Mensual de Estadística.*

necesariamente tuviera que ocurrir lo mismo con los productos elaborados.

Por lo que se refiere a las *industrias de piensos,* tampoco se dispone de datos fiables sobre las pérdidas en las que incurrieron (suponiendo que las hubiera). Fuentes del propio sector estiman que éste perdió, como consecuencia de la EEB, 360 millones de euros, cifra en apariencia excesiva, sobre todo si se tiene en cuenta que el sector contó con subvenciones públicas para la destrucción de harinas cárnicas y para adecuarse a las nuevas circunstancias, ayudas que han sido analizadas en el epígrafe IV.2.

3.4. *Las industrias periféricas*

Cuando se habla de industrias periféricas, se hace referencia a un conjunto de actividades, de alguna forma relacionadas con el sector vacuno, que se vieron afectadas por la crisis de las *vacas locas*. Entre estas actividades se encuentran la industria farmacéutica, la pesquera, la cosmética o la industria del cuero.

Estimar las ganancias o pérdidas en estos sectores es demasiado arriesgado, por los supuestos, verdaderamente heroicos, que esos cálculos exigirían. Como consecuencia, este estudio se limitará a referir algunos hechos contrastables respecto a la industria pesquera y farmacéutica.

Industria pesquera: durante los meses de mayor incidencia de la crisis, el consumo de alimentos se desplazó desde la carne de vacuno hacia la de otras especies ganaderas, principalmente el porcino (aunque, como ya se dijo, una parte del aumento pudo ser coyuntural), y también hacia el pescado, cuya demanda creció un 9 por 100 en el año 2001 (23). Aunque este incremento fue especialmente intenso en el caso del pescado fresco, también creció la demanda de productos transformados por la industria (congelados, enlatados...), generando todo ello expectativas favorables para el sector, si bien éstas fueron muy coyunturales. Así, y por citar un ejemplo anecdótico, las acciones de Pescanova aumentaron su cotización en sólo dos sesiones en un 66 por 100.

Industria farmacéutica: aunque la incidencia económica en este sector fue despreciable, sí merece la pena destacar que algunos laboratorios especializados en la fabricación de medicamentos cuya materia prima era la médula ósea o la gelatina de huesos vacunos tuvieron dificultades puntuales para encontrar sustitutivos, lo que, evidentemente, ocasionó un trastorno importante a los pacientes con dependencia de esos fármacos.

3.5. *El sector exterior*

Cuando la EEB estaba en su punto más álgido en Europa, especial-

mente en el Reino Unido, y todavía no había aparecido ningún caso en España, las exportaciones españolas de los distintos productos de vacuno aumentaron espectacularmente. Por poner un ejemplo, las exportaciones de carne se incrementaron entre 1997 y 2000 en un 34 por 100. Pero, una vez que la enfermedad se generalizó por toda la Comunidad, los mercados exteriores se cerraron a los productos europeos, y las exportaciones españolas cayeron en sólo un año, el 2001, un 23 por 100, obligando a destinar esa carne al mercado interno, con la consiguiente caída de los precios en origen que ya ha sido analizada.

Los costes aparejados a esta caída de las exportaciones son difíciles de cuantificar y se deben considerar más a largo que a corto plazo, pues volver a conquistar los mercados exteriores y la confianza de sus consumidores parece una tarea prolongada y laboriosa. Sin embargo, si se tiene en cuenta lo sucedido en España, y la relativa rapidez con la que el consumo y los precios han vuelto a sus niveles normales (véase los gráficos 3 y 4), es posible que esto exija menos esfuerzo y tiempo del que en un principio podría pensarse. En todo caso, gran parte de las rigurosas medidas tomadas para luchar contra la EEB se justifican, además de por cuestiones de seguridad alimentaria, por la necesidad de recuperar la confianza de los mercados exteriores.

4. El impacto de la EEB sobre las macromagnitudes agrarias

Hasta aquí se han estimado los costes de la EEB considerando sus valores absolutos; pero el análisis quedaría incompleto si no se relacionan esas cifras absolutas con las macromagnitudes agrarias, pues sólo así se tendrá una medida de lo que verdaderamente ha supuesto la crisis de las vacas locas para el sector vacuno y para el resto de actividades ganaderas.

Pues bien, los costes en los que han incurrido las explotaciones vacunas desde noviembre de 2000 hasta diciembre de 2001 suponen el 20 por 100 de la producción final bovina del primero de los años referidos. Y, si a esas cantidades se suman los gastos asumidos por las administraciones públicas (sin incluir las subvenciones y los préstamos concedidos a los ganaderos), tal porcentaje se eleva al 42 por 100, una cifra que habla por sí sola de la gran trascendencia económica que la enfermedad ha tenido en el propio sector.

En el caso del porcino y las aves, los beneficios obtenidos durante 2000 y 2001 suponen, respectivamente, un 37 y un 17 por 100 de su producción final, porcentajes también considerables.

V. LOS EFECTOS DE LA EEB SOBRE EL CONSUMIDOR

Como ya se dijo en la introducción, desde el mismo instante en el que se declaró el primer caso de EEB en España, el pánico se desató entre los consumidores españoles, que tuvieron que enfrentarse a la confusión que en los primeros momentos existió sobre cómo, de qué forma y con qué productos se podían contagiar las personas. Los efectos de la alarma generada (caída de la demanda, de los precios en origen...) han sido ya analizados, por lo que simplemente resta examinar los perjuicios y beneficios que la crisis ha ocasionado al consumidor.

Entre los perjuicios, también difíciles de cuantificar en términos económicos, es obligado referirse a la incertidumbre causada en el consumidor y al hecho de que éste dejara de consumir durante un tiempo una carne que se supone de mejor calidad que la de pollo o cerdo. A esto hay que añadir que, como consecuencia de la enfermedad, desde enero de 2002 sobre el consumidor recae también parte de la factura de eliminación de los residuos cárnicos, lo que implica pagar una media de 0,03 euros más por kilo de carne de vacuno consumida.

En el apartado de beneficios, merece un lugar destacado la mejora en la seguridad alimentaria generada por los cada vez mayores y más rígidos controles sanitarios a que han obligado las nuevas medidas de protección de la salud humana y animal. Junto a esto, cabía esperar que la espectacular caída de los precios en origen de la carne de vacuno se tradujera en un descenso de mayor o menor cuantía en su precio de venta al público. Pero en la práctica no ocurrió así, sino que, como se puede ver en el gráfico 6, los precios al consumo de la carne de vacuno se estabilizaron primero, para, a partir de marzo de 2001, aumentar considerablemente. Por si fuera poco, el consumidor vio cómo, al mismo tiempo, se encarecía también su factura por la carne de pollo y cerdo que consumía.

En definitiva, si los precios percibidos por el ganadero cayeron y el consumidor no pudo aprovechar este descenso, sólo queda pensar que el intermediario fue el verdadero beneficiario de la crisis. Sin embargo, el sector distribuidor alega que tampoco se vio favorecido por esta situación, pues los aparentemente elevados márgenes que obtenía eran absorbidos por los estrictos controles de calidad y por las mayores exigencias de etiquetado. En todo caso, no parece arriesgado afirmar que el hecho de que no bajaran los precios de venta al público de la carne de vacuno y se incrementaran notablemente los de otras carnes fue debido, en cierta medida, a deficiencias en la cadena de comercialización y de distribución, y que dicha cade-

IV.
EL SECTOR PESQUERO

PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA PESQUERA A ESCALA INTERNACIONAL Y EN ESPAÑA

Manuel M. VARELA LAFUENTE
Mª Dolores GARZA GIL
Universidad de Vigo (*)

Resumen

La actividad pesquera ha sufrido cambios importantes en los últimos años. Por un lado, se ha acentuado la presión sobre los recursos pesqueros, provocando un empeoramiento en la situación de las principales especies comerciales. Por otro, y como consecuencia de ello, se han producido cambios en el marco institucional, tanto a nivel internacional como regional, con el fin de regular de forma más adecuada el acceso a los recursos. El objetivo de este trabajo es dotar de contenido el análisis situado sobre estas coordenadas. Para ello, comenzamos por conocer el estado de los recursos y los cambios significativos en el marco institucional. A continuación, se detallan la producción y el comercio de productos pesqueros, con especial énfasis en los casos europeo y español. Por último, se realiza una valoración global, desde la perspectiva económica, de las tendencias que observamos en el sector pesquero.

Palabras clave: economía pesquera, regulación de pesquerías, pesca a escala mundial.

Abstract

The fishing activity has experimented important changes in the last years. By one hand, the pressure over fishing resources has been increased and the stocks have been deteriorated. By other hand, and as cosequence of it, the institutional framework has changed, to international and regional levels, to regulating the access to resources in a most appropiate way. The aim of this paper is to endow with content the analysis over those issues. For it, we begin for posing the situation of resources and the significative changes in the institutional framework. Then, the production and trade of fishing products are detailed, with emphasis in european and spanish cases. Lastly, a global valoration, from an economic point of view, of trends in fishing sector is made.

Key words: fisheries economy, fisheries regulation, word scale fishing.

JEL classification: Q22, Q28.

I. INTRODUCCIÓN

El mar es sin duda, y como se ha repetido con cierta frecuencia en los últimos años, una importante fuente de recursos alimentarios para la humanidad. Como tal fuente de riqueza, es objeto de interés económico, tanto para asegurarse el acceso y la apropiación como para buscar una explotación eficiente que garantice el suministro al modelo alimentario de los diferentes países.

Pero la actividad pesquera ha sufrido cambios importantes en los últimos años. Ese interés ha provocado el incremento de presión sobre los recursos pesqueros, apoyándose en los avances técnicos, y ha provocado también cambios en el escenario institucional, tanto a escala internacional como regional o local, con el fin de regular de forma más adecuada el acceso a los recursos.

No obstante, esas tendencias no han afectado por igual a los distintos países y a los diferentes agentes económicos implicados. En particular, empresas como las españolas o japonesas, con fuerte presencia histórica en aguas distantes, han tenido que adaptar sus estrategias al nuevo marco, mientras otros países con menor tradición o peso en la pesca (entre ellos, países en vías de desarrollo) han adquirido más protagonismo, ya sea por el desarrollo de su propio sector pesquero o por aprovechar las posibilidades del nuevo orden jurídico-político en el mar, realizando convenios o implantando sistemas de gestión de los recursos que redunden en su beneficio, aunque muchas veces con presencia de capital extranjero.

El objetivo de este artículo es dotar de contenido el análisis situado sobre estas coordenadas, con la información cuantitativa y cualitativa que nos parece más relevante. Para ello, comenzaremos por conocer con algún detalle el estado de los recursos y los cambios significativos en el marco jurídico-político, con especial mención al cambio en la política pesquera europea.

A continuación, reflejaremos la situación en la producción y comercio de productos pesqueros a escala mundial, con énfasis en los casos europeo y español.

Finalmente, realizaremos, a partir de esa información, una evaluación global de las tendencias desde la perspectiva económica que observamos en el mundo de los recursos marinos, ahora claramente en la órbita de las demás tendencias de la economía internacional.

Como un añadido especial, y por la especial transcendencia del hecho, hacemos también una reflexión a partir de la catástrofe del «Prestige», de la importancia de las variables ambientales, y muy en particular del daño ambiental, y el impacto sobre la actividad económica.

II. EL ESTADO DE LOS RECURSOS MARINOS

Hay una preocupación creciente por el estado de los recursos pes-

CUADRO N.º 1

RIQUEZA PESQUERA Y NIVELES DE EXPLOTACIÓN POR ÁREAS DE PESCA

Áreas marítimas	*Productividad natural*	*Nivel de explotación*	*Principales especies capturadas*
Atlántico Noroeste	A	I	Bacalao, eglefino, arenque, merluza, gallineta
Atlántico Nordeste	A	I	Bacalao, eglefino, arenque, merluza, jurel, rape, gallo, sardina, anchoa, atún, pez espada
Atlántico Centro-Occidental	M	M	Gambas, camarones
Atlántico Centro-Oriental	A	D	Sardina, caballa, atún, pez espada, anchoa, jurel, merluza, cefalópodos
Mediterráneo y Mar Negro	M	I	Sardina, anchoa, jurel, caballa, merluza, mejillón, túnidos
Atlántico Sudoccidental	D	M	Sarina, corvina, merluza, caballa, langostino
Atlántico Sudoriental	A	I	Sardina, jurel, merluza,langosta
Océano Índico Occidental.	M	M	Sardinela, tiburón, gamba, camarón
Pacífico Noroeste	A	I	Bacalao, arenque, salmón, atún, caballa, jurel, anchoa, sardina, peces planos
Pacífico Centro Occidental.	D	M	Listado, anchoa
Pacífico Sudoriental	A	I	Anchoveta, merluza, bonito, sardina, jurel
Resto Pacífico	M	D	Sardina, atún, gamba, camarón, arenque anchoveta, crustáceos

Productividad natural: A(lta), M(edia), B(aja), D(esigual). Nivel de explotación: I(ntenso), M(edio), D(esigual).
Fuente: Elaboración propia a partir de FAO, *Anuario estadístico de pesca* (varios años).

queros, avalada por los informes científicos sobre el estado de las poblaciones de peces. Un repaso de la situación general en las principales zonas de pesca permite resumir la situación en los términos que se muestran en el cuadro n.º 1.

La presión pesquera explica, en primer lugar, esa situación (ver cuadro n.º 2). Pero también la contaminación marina y el desajuste ambiental global contribuyen a ella. La mayor parte de la producción pesquera mundial es de origen marítimo, casi un 77 por 100 del total. No obstante, la producción en aguas continentales (especialmente de Asia) ha venido ganando peso relativo en las últimas tres décadas, pasando de representar menos del 10 por 100 en 1970 al 23 por 100 en el año 2000. Así, mientras en el período 1970-2000 la producción marítima creció algo menos de un 70 por 100, la producción en aguas continentales se ha quintuplicado (de 6 a 30 millones de toneladas). En cuanto a las áreas marítimas, es en el océano Pacífico donde se concentra la mayor parte de la producción (más del 65 por 100 del total marítimo en el año 2000). En el período contemplado, la producción pesquera en el océano Atlántico parece bastante estable en torno a los 25 millones de toneladas, pero con poblaciones importantes en estado de sobreexplotación. Por el contrario, tanto en el océano Pacífico como en el Índico, la producción ha aumentado de forma significativa, lo que, obviamente, ha implicado un incremento en la importancia relativa de sus producciones sobre el total de origen marino.

Se pueden apuntar otros datos de interés sobre la evolución de la producción en el período 1970-2000 para cada océano. En el Atlántico, casi la mitad de la producción tiene su origen en la subárea Nordeste, aunque también debemos destacar el descenso productivo de esta zona y la Sudoriental, frente al incremento en las zonas Centro-oriental y Sudoccidental. En el Pacífico, también la mitad de la pesca se genera en una zona, la Noroeste, pero en este caso la producción se ha incrementado en prácticamente todas sus subáreas (destacando la creciente importancia relativa de las aportaciones procedentes del Noroeste y Centro-Occidental, en detrimento del Pacífico Sudoriental). Por su parte, en el Índico, las dos subáreas principales (la Occidental y la Oriental) han incrementado su aportación a la producción, sobre todo en la zona Oriental.

La presión pesquera sobre los recursos naturales está siendo, pues, muy elevada, provocando con ello un empeoramiento en la situación de los principales recursos pesqueros de mayor interés comercial. La economía ha buscado instrumentos para afrontar las pérdidas de eficiencia que implica dicha situación. Se han definido y aplicado mecanismos que teóricamente abren incentivos para conservar el recurso o, en otras pa-

CUADRO N.º 2

EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN PESQUERA MUNDIAL POR GRANDES ÁREAS. 1970-1985-2000

(Miles Tm)	*1970*	*Porcentaje*	*1985*	*Porcentaje*	*2000*	*Porcentaje*
TOTAL	65.455	100,00	87.121	100,00	130.434	100,00
Aguas continentales	6.036	9,22	10.627	12,20	30.241	23,18
Áreas marítimas	59.419	90,78	76.494	87,80	100.193	76,82
AGUAS CONTINENTALES	6.036	100,00	10.627	100,00	30.241	100,00
de África	1.086	17,99	1.488	14,00	2.527	8,36
de América del Norte	171	2,83	438	4,12	618	2,04
de América del Sur	141	2,34	330	3,11	541	1,79
de Asia	3.527	58,43	6.966	65,55	25.647	84,81
de Europa	254	4,21	465	4,38	882	2,92
de Oceanía	857	14,20	940	8,85	26	0,09
ÁREAS MARÍTIMAS	59.419	100,00	76.494	100,00	100.193	100,00
Océano Atlántico	23.373	39,34	25.278	33,05	25.427	25,38
Océano Pacífico	33.361	56,15	46.071	60,23	65.734	65,61
Océano Índico	2.685	4,52	5.145	6,73	9.032	9,01
OCÉANO ATLÁNTICO	23.373	100,00	25.278	100,00	25.427	100,00
Noroeste	4.148	17,75	2.882	11,40	2.167	8,52
Nordeste	10.639	45,52	11.199	44,30	12.223	48,07
Centro-Occidental	1.431	6,12	2.253	8,91	1.868	7,35
Centro-Oriental	2.440	10,44	2.794	11,05	3.523	13,86
Mediterráneo-Mar Negro	1.143	4,89	1.998	7,90	1.841	7,24
Sudoccidental	711	3,04	1.787	7,07	2.346	9,23
Sudoriental	2.460	10,52	2.136	8,45	1.346	5,29
Atl. Antártico	401	1,72	229	0,91	113	0,44
OCÉANO PACÍFICO	33.361	100,00	46.071	100,00	65.734	100,00
Noroeste	12.234	36,67	24.201	52,53	33.718	51,29
Nordeste	2.643	7,92	2.885	6,26	2.615	3,98
Centro-Occidental	3.769	11,30	6.036	13,10	10.522	16,01
Centro-Oriental	773	2,32	1.706	3,70	1.753	2,67
Sudoccidental	141	0,42	495	1,07	855	1,30
Sudoriental	13.801	41,37	10.744	23,32	16.270	24,75
Pacífico Antártico	0	0,00	4	0,01	1	0,00
OCÉANO ÍNDICO	2.685	100,00	5.145	100,00	9.032	100,00
Índico Occidental	1.508	56,16	2.521	49,00	3.943	43,66
Índico Oriental	1.177	43,84	2.593	50,40	5.080	56,24
Índico Antártico	0	0,00	31	0,60	9	0,10

Fuente: FAO, *Anuario estadístico de pesca* (varios años).

labras, tratarlo como un bien de capital. Aunque también se han considerado los impuestos, el acento se ha puesto en los derechos de pesca, como licencias o cuotas (según se definan vía *input* o vía *output*).

En el escenario internacional, esto quiere decir que los países ribereños tratarán de conseguir aquella definición de derechos que permita la mejor solución para la conservación de las poblaciones de peces y el máximo rendimiento a través de la venta de los derechos a las empresas o de la cesión a otros países por medio de acuerdos en los que se establecerán contrapartidas convenientes.

Desde el punto de vista de las empresas, la compra de derechos representa un coste que deben interiorizar en su regla de decisión, pero deben contemplarla también como una inversión que puede asegurarles rentas para el futuro, tanto más si el derecho tiene mayor duración (incluso indefinida) y encierra una dotación de características significativas económicamente, tales como la transferibilidad del derecho. En tanto contribuyan a disminuir la incertidumbre, habrá más incentivos a considerar el futuro y conservar la fuente de rentas, es decir, el recurso (Varela y Garza, 2002).

La implantación de estos mecanismos no está exenta de problemas, desde la asignación de los derechos (considerando o no la presencia histórica, por ejemplo) hasta el control de uso de los mismos (ya que el incumplimiento sigue siendo posible, sobre todo en las cuotas), además de

los problemas del correcto diseño para mejorar la eficiencia o el tratamiento de aspectos de impactos regionales o sociales, que pueden ser considerados como restricciones en la definición de los derechos (Neher *et al.*, 1989; Varela *et al.*, 2000).

Otro punto a considerar son los aspectos ambientales, hasta ahora más ausentes en los modelos de gestión de pesquerías. Las poblaciones de peces se mueven en un espacio o hábitat natural, de manera que su dinámica depende de muchas variables, tales como el afloramiento, los nutrientes disponibles en cada momento, las condiciones oceanográficas o las variables ambientales. Hoy está claro que los modelos deterministas son sólo aproximativos, y que la consideración de la incertidumbre requiere en la práctica estrategias de precaución (Varela y Garza, 2002; Maguire y Azevedo, 2002).

Estas consideraciones sobre los instrumentos de gestión nos remiten necesariamente al escenario institucional en el que han de contemplarse los cambios que implica la implantación de nuevas reglas en la regulación pesquera tanto a escala internacional como local o regional.

III. CAMBIOS INSTITUCIONALES EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

La situación y preocupación por el estado de los recursos pesqueros ha propiciado cambios institucionales de ámbito mundial. La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM, 1982), con la consiguiente ampliación de la jurisdicción pesquera de los estados ribereños hasta las doscientas millas, supuso un cambio notable en el orden jurídico pesquero internacional. Sin embargo, este nuevo marco jurídico no resolvió todos los problemas ligados a la gestión y conservación de los recursos pesqueros en alta mar. La falta de precisión dio pie a interpretaciones discordantes y al enfrentamiento entre países con intereses en la pesca a larga distancia y países con zonas oceánicas colindantes con aguas internacionales. De hecho, se han producido procesos de negociación internacional que han intentado avanzar en el problema de las especies transzonales y altamente migratorias y en el establecimiento de un marco de referencia para la pesca responsable. Así, en los últimos diez años, se han producido cambios significativos en las posibilidades de acceso a los recursos pesqueros marinos de alta mar y, a partir de ello, en las estrategias y pesos relativos de los diferentes países ribereños. Esos cambios se derivan del *Acuerdo de Naciones Unidas para la aplicación de las disposiciones de la CNUDM relativas a la conservación y gestión de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias* (CNUDM, 1995) *y el código internacional de conducta para la pesca responsable* (FAO, 1995).

Respecto al primero, la intención del Acuerdo no es la de enmendar las disposiciones de la CNUDM de 1982, sino la de desarrollar, precisar y reforzar la obligación que pesa sobre los estados de cooperar para la conservación y ordenación de la pesca en alta mar. Para que este objetivo pudiese ser alcanzado, se impuso a los estados la necesidad de respetar simultáneamente tres criterios: precaución, compatibilidad con las medidas adoptadas por el estado ribereño en zonas bajo su jurisdicción y el criterio de cooperación internacional. En el Acuerdo se hace especial hincapié en la cooperación institucionalizada como vía para alcanzar el objetivo último de la explotación responsable de estos recursos, lo que queda de manifiesto con el establecimiento de la disposición de que únicamente los estados que sean miembros de la correspondiente Organización Internacional de Pesquerías (OIP), o que se comprometan a aplicar las medidas adoptadas por ésta, tendrán derecho de acceso a los recursos de pesca a los que se apliquen tales medidas de gestión. El Acuerdo establece además que los estados partes integrantes en una organización podrán actuar como estados inspectores en la zona y sobre las especies reguladas, extendiéndose esta autoridad tanto a los buques pesqueros de su pabellón como a buques que enarbolen el pabellón de otro estado, aunque sin facultad para imponer sanciones. Por ello, las OIP se enfrentan no sólo al posible problema de incumplimiento por parte de las flotas de los estados miembros, sino también por parte de los estados no miembros. Tal vez esto último sea más preocupante a juzgar por la experiencia de los últimos años. Y dada la legislación internacional actualmente en vigor, las OIP no disponen de un poder coercitivo real para obligar al cumplimiento de sus medidas de gestión a los buques con «bandera de conveniencia», es decir, a todos aquellos buques pertenecientes a estados no firmantes del Convenio, o que han renunciado a someterse a las normas de gestión adoptadas por la OIP. La experiencia ha demostrado que medidas tales como la restricción de importaciones de pescado procedentes de países que abanderan estos buques, o la prohibición de realizar desembarcos en puertos de los estados miembros, no han sido suficientes para erradicar este problema.

Por su parte, el *Código de conducta para la pesca responsable* camina en la misma dirección que el Acuerdo de Naciones Unidas y, aunque el Código se ha elaborado para permitir la sostenibilidad de todos los recursos pesqueros, la conservación de los recursos marinos de alta mar ocupa un lugar destacado, prestando especial atención a la ordenación de la pesca de especies trans-

zonales y altamente migratorias. La idea fundamental que subyace en el Código es que la pesca responsable es una condición necesaria para conseguir la sostenibilidad de los recursos pesqueros. Al igual que el Acuerdo, insiste en consagrar la cooperación institucionalizada para velar por dicha conservación y en la obligación de un Estado no miembro de una OIP de cooperar respetando las medidas adoptadas por ésta.

Hasta el momento, tenemos pues un escenario internacional con muchos problemas por resolver, lo que afecta a la incertidumbre para las empresas pesqueras, que, ante una situación de poblaciones de recursos marinos poco controladas, deben buscar estrategias que combinen la conservación con su propia rentabilidad económica.

IV. LA REFORMA DE LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN (PPC)

En el ámbito comunitario, la situación pesquera se caracteriza por la sobreexplotación de los recursos y el sobredimensionamiento de la flota (situación compartida por todos los países de la UE). Este contexto explica la última reforma de la PPC propuesta por la Comisión, y recogida en el denominado *Libro verde* (Comisión Europea, 2001). La Comisión ha optado por el mantenimiento de los dos instrumentos centrales de la gestión comunitaria, aunque ligeramente reformados: el sistema de totales admisibles de capturas (TAC) y, hasta cierto punto, los programas de orientación plurianuales (POP).

El control de las capturas seguirá realizándose a partir del establecimiento de TAC, a pesar del fracaso reconocido de este instrumento y de las dificultades científicas en la evaluación de las poblaciones de peces. Para corregir sus deficiencias, se propone profundizar en la aplicación de medidas técnicas que fomenten la selectividad y que eviten los descartes. No obstante, la Comisión Europea da a entender que introducirá TAC plurianuales y no descarta la utilización a largo plazo de TAC multiespecíficos, aunque reconoce sus dificultades (2). Permanecerán invariables también las restricciones en el reparto de los recursos. Además de las restricciones en las zonas de las doce millas y áreas protegidas (Islas Shetland), seguirá vigente el principio de estabilidad relativa, que implica el reparto del TAC en cuotas nacionales sólo intercambiables entre estados. La Comisión Europea ha renunciando, pues, a la introducción de transferibilidad de las cuotas de pesca entre los propios agentes que explotan el recurso.

La aplicación de un sistema de cuotas individuales transferibles (ITQ) se enfrenta a muchas reticencias, y de ahí que en parte se haya optado por mantener el statu quo reflejado en el principio de estabilidad relativa. Sólo España y Holanda se han mostrado favorables a que existan intercambios de cuotas a través del mercado. La mayoría de los países defienden para el ámbito comunitario lo que aplican en el nacional, ya que, salvo Holanda, Reino Unido y España, no existen derechos de pesca transferibles. Holanda y Reino Unido los han aplicado de forma generalizada, el primero con el uso de ITQ y el segundo mediante la emisión de licencias transferibles (3). El tercer país, España, ha optado por permitir la transferibilidad de días de pesca únicamente en la flota de altura que opera en aguas comunitarias.

En cuanto a la política de estructuras, los objetivos de reducción de flota han sido poco ambiciosos y no han tenido en cuenta el efecto de los avances tecnológicos sobre la eficiencia de los buques, socavando la labor de los programas de reducción de esfuerzo. Por su parte, la introducción de reducciones combinadas de actividad y capacidad han hecho a los POP sumamente complejos y costosos de administrar. Por lo tanto, las propuestas de la Comisión Europea van en la dirección de reformar las prioridades en las ayudas a la flota y de convertir la regulación del esfuerzo en un instrumento central de la gestión de pesquerías multiespecíficas. Por otro lado, la Comisión Europea subraya la necesidad de garantizar que las ayudas públicas no contribuyan a un aumento del esfuerzo pesquero. Para la Comisión, el tipo de ayudas que la Comunidad ha favorecido más, las destinadas a inversiones de capital, pueden haber intensificado el problema de exceso de capacidad, baja rentabilidad y sustitución de mano de obra por capital en el sector de capturas. En términos de eficiencia, este tipo de ayudas son consideradas negativas por la Comisión, puesto que subvencionan tanto a los buques eficientes como a los ineficientes, distorsionando la competencia por el recurso y por el abastecimiento de los mercados. De un modo similar, estas ayudas pueden haber propiciado una mayor dependencia de la pesca en aquellas regiones que partían ya de una situación de dependencia previa, al ofrecer un trato más favorable al sector pesquero en relación con otros sectores que podrían ofrecer un empleo alternativo a quienes lo abandonaran. Así, desaparecerían las ayudas para la modernización de la flota y se mantendrían las ayudas para la retirada definitiva de la capacidad.

Con la misma finalidad de garantizar el ajuste entre flota y recursos, la propuesta de la Comisión Europea pone énfasis en la necesidad de aplicar un auténtico régimen de gestión del esfuerzo (4). Su objetivo consiste en gestionar el esfuerzo pesquero en consonancia con las disponibilidades de pesca mediante planes de gestión plurianuales. Para el *stock* o grupo de *stocks*

donde sea adecuada esta forma de gestión, la Unión Europea fijará un límite máximo de esfuerzo acorde con la capacidad real de la pesquería. Cada estado miembro será el responsable de repartir las cuotas y el esfuerzo pesquero entre sus barcos. Con este plan de gestión plurianual, la Comisión opta finalmente por un sistema de control directo del esfuerzo, relegando a un segundo plano el control directo de la capacidad. De hecho, la propuesta parece anunciar la desaparición de los POP como se han entendido hasta el momento. En lugar de porcentajes fijos de reducción de la capacidad, se propone un sistema de control de entradas y salidas del puerto que promueva una reducción automática y gradual de la flota. Una vez establecidos los niveles de referencia, serán los límites de esfuerzo pesquero fijados bajo los planes de gestión plurianuales los que inducirán las reducciones en la capacidad de la flota.

V. LA PRODUCCIÓN PESQUERA POR PAÍSES

La producción pesquera a escala mundial no ha parado de crecer desde el año 1970. Tal y como podemos observar en el cuadro n.º 3, el volumen de desembarques se ha duplicado en los últimos treinta años, alcanzando algo más de 130 millones de toneladas en el año 2000. Es decir, en el período contemplado (1970-2000), el ritmo de crecimiento de la producción física se ha situado en una tasa media acumulativa del 2,3 por 100 anual. Obviamente, en consonancia con lo ya dicho anteriormente, este crecimiento de la producción pesquera mundial no se ha distribuido de forma homogénea entre las diversas zonas del planeta.

En primer lugar, debemos resaltar que el crecimiento de la producción se ha concentrado de una forma clara en los llamados «países en desarrollo». En estas zonas menos favorecidas, a lo largo del período de 1970-2000, la producción pesquera se ha triplicado, lo que ha supuesto una tasa media acumulada de crecimiento de casi el 3,9 por 100 anual. Tal y como se puede observar en el gráfico 1, el ritmo de crecimiento ha aumentado a partir de mediados de los ochenta, cuando los países en desarrollo incrementaron su producción a una tasa media acumulada del 5,5 por 100 anual durante el período 1985-2000 (frente a un 2,3 por 100 anual en el período 1970-85).

Por su parte, el grupo de países desarrollados ha vivido en el mismo período una evolución desigual. Una primera fase, comprendida entre los años 1970 y 1988, con producciones crecientes, para, a partir de entonces, vivir una fuerte recesión (período 1989-1993) y más tarde una estabilización de los niveles de producción en torno a los 32 millones de toneladas. Esto ha provocado una progresiva pérdida de peso relativo dentro de la producción pesquera mundial. Si los 33 millones de toneladas de 1970 representaban algo más del 51 por 100 de la producción pesquera mundial, los casi 32 millones de toneladas del año 2000 apenas representan el 24 por 100 del total.

Por países, una de las características básicas a resaltar es la elevada concentración productiva en

CUADRO N.º 3

EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN PESQUERA MUNDIAL 1970-2000
(En millones de toneladas)

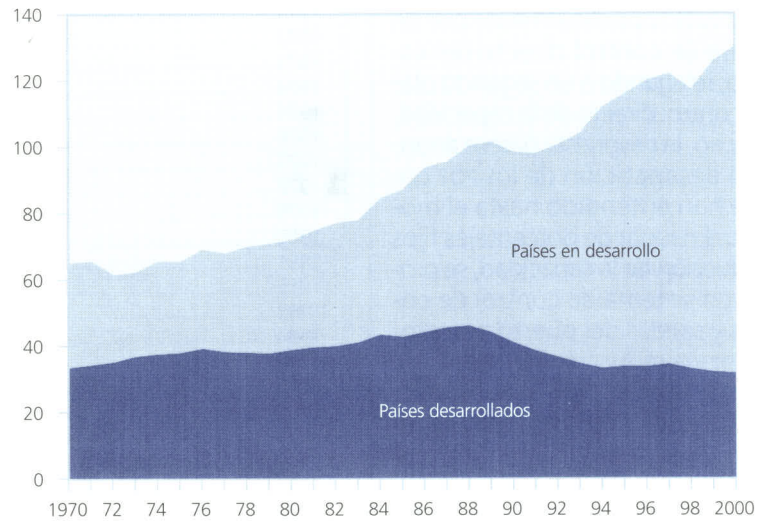
AÑO	PRODUCCIÓN TOTAL	ZONAS	
		Países desarrollados	Países en desarrollo
1970	65,26	33,46	31,61
1971	65,77	34,18	31,45
1972	61,76	35,08	26,51
1973	62,42	36,81	25,43
1974	65,77	37,47	28,18
1975	65,74	37,90	27,65
1976	69,28	39,21	29,95
1977	68,26	38,20	29,82
1978	70,23	37,93	32,07
1979	71,00	37,66	33,20
1980	72,25	38,73	33,22
1981	74,91	39,53	35,27
1982	77,18	39,87	37,27
1983	77,98	40,98	36,98
1984	84,53	43,33	41,19
1985	87,13	42,61	44,49
1986	93,77	44,07	49,67
1987	95,60	45,40	50,16
1988	100,37	46,00	54,33
1989	101,59	43,96	57,57
1990	98,55	40,91	57,51
1991	98,13	38,34	59,66
1992	100,74	36,52	64,08
1993	104,36	34,54	69,64
1994	112,19	33,10	78,93
1995	116,36	33,63	82,38
1996	120,28	33,55	86,48
1997	122,49	34,33	87,93
1998	117,73	32,94	84,54
1999	126,73	32,04	93,89
2000	130,43	31,69	98,74

Fuente: FAO, *Anuario estadístico de pesca*, Roma (varios años).

pocos de ellos. Entre los diez primeros países productores pesqueros acapararon algo más del 65 por 100 de la producción total en el año 1970, y en torno al 80 por 100 en el año 2000. Sin embargo, los cambios más significativos en las tres últimas décadas se han producido en la ubicación de los países dentro del *ranking* de principales productores (ver cuadro n.º 4). Sin duda, China se ha convertido, principalmente en la última década, en el principal productor mundial, llegando a generar un tercio de la producción pesquera total. Por su parte, España, con una aportación de algo menos del 1 por 100 del total, se sitúa en el decimonoveno puesto de esta clasificación mundial (frente al octavo puesto que llegó a alcanzar en 1970).

Durante el período contemplado, la evolución del nivel de capturas por países ha sido muy dispar. De entre todas las tendencias, nos parece interesante resaltar que un amplio grupo de países en desarrollo ha ganado importancia relativa, mientras que, en líneas generales, los paí-

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN POR TIPO DE PAÍS 1970-2000



CUADRO N.º 4

PRIMEROS PAÍSES PRODUCTORES PESQUEROS. 1970, 1985, 2000

	1970		1985		2000	
	País	TM	País	TM	País	TM
1	Perú	12.483.240	Japón	11.409.360	China	43.069.240
2	Japón	8.825.047	URSS	10.522.830	Perú	10.665.420
3	URSS	7.208.628	China	8.561.910	Japón	5.752.178
4	China	4.006.496	EE.UU.	4.960.691	India	5.689.468
5	Noruega	2.909.035	Chile	4.804.455	EE.UU.	5.173.583
6	EE.UU.	2.842.954	Perú	4.138.213	Indonesia	4.928.545
7	India	1.758.500	India	2.839.307	Chile	4.691.747
8	España	1.575.672	Corea, Rep.	2.649.976	Fed. Rusa	4.047.659
9	Tailandia	1.437.637	Indonesia	2.332.688	Tailandia	3.630.578
10	Canadá	1.341.589	Tailandia	2.229.142	Noruega	3.191.335
11	Dinamarca	1.226.500	Noruega	2.118.917	Filipinas	2.280.512
12	Indonesia	1.225.200	Filipinas	1.865.886	Corea, Rep.	2.146.393
13	Sudáfrica	1.218.950	Dinamarca	1.796.988	Islandia	1.986.145
14	Chile	1.200.315	Corea, RPD	1.687.400	Vietnam	1.952.145
15	Filipinas	1.098.297	Islandia	1.680.405	Bangladesh	1.661.385
16	Reino Unido	1.077.367	España	1.484.292	Dinamarca	1.577.698
17	Alemania	939.091	Canadá	1.455.368	Malasia	1.441.018
18	Francia	776.282	México	1.216.668	México	1.368.021
19	Corea, Rep.	754.007	Ecuador	1.087.676	España	1.289.081
20	Islandia	733.800	Brasil	967.567	Myanmar	1.168.638
21	Bangladesh	689.857	Reino Unido	888.652	Canadá	1.116.902
22	Vietnam	617.400	Francia	841.671	Argentina	919.509
23	Brasil	572.940	Vietnam	808.010	Reino Unido	898.776
24	Corea, RPD	470.000	Malasia	800.494	Marruecos	898.467
25	Polonia	469.383	Sudáfrica	776.920	Francia	864.673

Fuente: FAO, *Anuario estadístico de pesca*, Roma (varios años).

ses desarrollados han perdido peso relativo dentro del *ranking* de productores pesqueros. Entre el grupo de países en desarrollo que han gozando de tasas medias anuales de crecimiento elevadas durante el período 1970-2000, podemos señalar algunos asiáticos, como China, India, Indonesia, Tailandia, Filipinas, Vietnam, Bangladesh y Malasia; otros americanos, como Chile, México, Argentina y Brasil, y algunos africanos, como Egipto, Ghana, Marruecos, Namibia, Nigeria y Senegal.

Por su parte, la mayor parte de los países desarrollados han visto decrecer su importancia relativa respecto a la producción mundial, e incluso han disminuido sus capturas. Como casos más representativos de esta tendencia, podemos señalar a Japón, España, Canadá y Reino Unido. No obstante, también se aprecia un grupo significativo de países que lograron incrementar su producción desde 1970, grupo liderado por EE.UU. y en el que también podemos situar a Noruega, Islandia, Dinamarca y Francia.

También resulta interesante destacar que la evolución de la producción pesquera de la UE-15 no ha sufrido grandes cambios cuantitativos a lo largo del período 1970-2000 (cuadro n.º 5). Así, la producción se ha mantenido en la mayor parte de los casos en el intervalo de 7,3 a 8 millones de toneladas anuales. El nivel mínimo de producción se situó en 1990 (con 7,1 millones de toneladas) y el máximo en el año 1995 (con casi 8,3 millones de toneladas). Este comportamiento ha supuesto que, como en el caso del conjunto de los países desarrollados, la UE perdiese progresivamente peso relativo en la producción pesquera mundial, pasando de representar entre el 10 y el 12 por 100 en la década de los setenta, a representar entre el 7 y el 10 por 100 en la de los ochenta y entre el 5,5 y 7,5 por 100 en la de los noventa.

Por su parte, la producción pesquera española parece haber vivido

CUADRO N.º 5

EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN PESQUERA EN LA UE (15) Y EN ESPAÑA 1970-2000
(En miles de toneladas)

Año	*Producción UE (15)*	*Porcentaje de P. Mundial*	*Producción España*	*Porcentaje de P. Mundial*	*Porcentaje P. UE (15)*
1970.....	7.338	11,24	1.552	2,38	21,15
1971.....	7.328	11,14	1.501	2,28	20,49
1972.....	7.392	11,97	1.559	2,52	21,09
1973.....	7.623	12,21	1.582	2,53	20,75
1974.....	7.973	12,12	1.581	2,40	19,83
1975.....	7.681	11,68	1.586	2,41	20,65
1976.....	7.736	11,17	1.587	2,29	20,51
1977.....	7.326	10,73	1.517	2,22	20,71
1978.....	7.335	10,44	1.537	2,19	20,95
1979.....	6.974	9,82	1.351	1,90	19,37
1980.....	7.405	10,25	1.364	1,89	18,41
1981.....	7.532	10,05	1.382	1,84	18,34
1982.....	7.763	10,06	1.458	1,89	18,79
1983.....	7.629	9,78	1.404	1,80	18,41
1984.....	7.688	9,09	1.437	1,70	18,70
1985.....	7.724	8,87	1.484	1,70	19,22
1986.....	7.749	8,26	1.491	1,59	19,24
1987.....	7.707	8,06	1.525	1,60	19,79
1988.....	8.043	8,01	1.586	1,58	19,72
1989.....	7.852	7,73	1.517	1,49	19,32
1990.....	7.114	7,22	1.316	1,34	18,50
1991.....	7.271	7,41	1.285	1,31	17,67
1992.....	7.578	7,52	1.243	1,23	16,40
1993.....	7.447	7,14	1.204	1,15	16,17
1994.....	7.850	7,00	1.273	1,13	16,22
1995.....	8.271	7,11	1.405	1,21	16,99
1996.....	7.750	6,44	1.401	1,16	18,07
1997.....	7.940	6,48	1.438	1,17	18,11
1998.....	7.968	6,77	1.578	1,34	19,81
1999.....	7.548	5,96	1.511	1,19	20,02
2000.....	7.236	5,55	1.289	0,99	17,82

Fuente: FAO, *Anuario estadístico de pesca,* Roma (varios años).

una evolución particular sensiblemente diferente a la de la producción pesquera mundial y europea. La estabilidad de la producción en algo más de 1,5 millones de toneladas anuales durante casi toda la década de los setenta se vio truncada en 1979, año en el que la producción descendió notablemente, hasta los 1,3 millones de toneladas. A partir de ese año se fue recuperando lentamente hasta alcanzar en 1988 los niveles similares de mediados de los años setenta (más de 1,5 millones de toneladas). A principios de los años noventa la producción pesquera española entra en un nuevo declive, alcanzando el mínimo productivo en el año 93, con apenas 1,2 millones de toneladas. Se inicia entonces otro período de recuperación alcanzando a finales de los noventa nuevamente la cifra de los 1,5 millones de toneladas. Sin embargo, la cifra del último año disponible, el 2000, nos vuelve a avanzar una acentuada caída de la producción (con menos de 1,3 millones de toneladas). Esta trayectoria ha provocado un descenso casi continuo en el peso relativo de la producción pesquera española en relación con el total mundial, pasando de significar el 2,5 por 100 del total en 1972 al 1,7 por 100 en 1985 y a algo menos del 1 por 100 en el 2000. Por otra parte, la participación de la producción pesquera española sobre el total de la Unión Europea no ha seguido similar tendencia, oscilando a lo largo del período entre un 16 y un 21 por 100 del total europeo.

VI. EL COMERCIO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS PESQUEROS

Las tendencias señaladas hasta ahora han configurado un mercado pesquero mundial básicamente caracterizado por la existencia, por una parte, de una clara tendencia a que los países en vías de desarrollo incrementen su importancia relativa en el conjunto de las transacciones comerciales pesqueras y, por otra parte, de una elevada concentración del comercio pesquero en pocos países. Circunstancias que, sin duda, han favorecido el crecimiento del comercio internacional de productos de la pesca y las tendencias liberalizadoras para este tipo de transacciones (5). Apoyándonos nuevamente en los datos suministrados por la FAO (ahora sólo disponibles para el período 1970-1999), podemos concretar algunos aspectos del comercio internacional pesquero distinguiendo grandes áreas.

Tal y como se puede observar en el cuadro n.º 6, los países desarrollados han perdido peso relativo en el conjunto del comercio internacional de productos de la pesca, pero con mayor intensidad en lo relativo a las exportaciones (más de 15 puntos porcentuales, frente a una caída de 2,54 puntos en las importaciones). Obviamente, estas tendencias implicaron ganancias relativas para el conjunto de los países en desarrollo, a pesar de lo cual este numeroso grupo de países apenas representa el 48 por 100 de valor total de las exportaciones y poco más del 15 por 100 de las importaciones a escala mundial.

Por países, la concentración del volumen de las exportaciones pesqueras es notoria, aunque en menor medida que en el caso de las importaciones, y además con una tendencia decreciente respecto a los años setenta (cuadros números 7 y 8). Entre los diez primeros países exportadores concentran algo más de la mitad del valor total a escala mundial y, entre los 25 primeros exportadores acaparan casi el 82 por 100 del valor total exportado. A la ya tradicional presencia de países desarrollados dentro del *ranking* de principales exportadores (casos de Noruega, Estados Unidos, Dinamarca, Canadá y Holanda, por ejemplo), se ha unido un notable grupo de países asiáticos (entre otros: China, Tailandia, Indonesia, Corea del Sur, India, Vietnam), algunos americanos

CUADRO N.º 6

EVOLUCIÓN RELATIVA DEL COMERCIO PESQUERO INTERNACIONAL POR GRANDES ÁREAS. 1970-1985-1999

	EXPORTACIÓN			*IMPORTACIÓN*		
	1970	*1985*	*1999*	*1970*	*1985*	*1999*
Mundo	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Desarrollados	67,53	56,49	52,32	87,31	86,56	84,77
En desarrollo	32,47	43,51	47,68	12,69	13,44	15,23
África	4,62	4,52	4,66	3,03	3,45	1,73
América Norte y Centro	17,15	19,95	13,73	29,51	24,74	19,35
Sudamérica	14,19	8,73	9,17	1,78	0,68	1,04
Asia	21,56	30,11	32,44	14,53	34,01	37,52
Europa	36,88	30,97	36,76	48,69	34,60	39,34
Oceanía	2,54	3,47	3,25	1,96	1,69	1,01

Fuente: FAO, *Anuario estadístico de pesca*, Roma (varios años).

CUADRO N.º 7

PRINCIPALES PAÍSES EXPORTADORES. 1970-1999

	1970				1999			
	País	*Miles de dólares*	*Porcentaje*	*Porcentaje acumulado*	*País*	*Miles de dólares*	*Porcentaje*	*Porcentaje acumulado*
	TOTAL EXP.	2.948.502	100,00	—	TOTAL EXP.	52.975.305	100,00	—
1	Perú	339.228	11,51	11,51	1 China	5.123.674	9,67	9,67
2	Japón	335.495	11,38	22,89	2 Tailandia	4.121.404	7,78	17,45
3	Noruega	259.945	8,82	31,70	3 Noruega	3.777.823	7,13	24,58
4	Canadá	257.013	8,72	40,42	4 EE.UU.	2.993.452	5,65	30,23
5	Dinamarca	163.423	5,54	45,96	5 Dinamarca	2.890.215	5,46	35,69
6	EE.UU.	111.904	3,80	49,76	6 Canadá	2.625.627	4,96	40,65
7	Holanda	111.759	3,79	53,55	7 Holanda	1.748.339	3,30	43,95
8	Islandia	111.719	3,79	57,34	8 Chile	1.665.684	3,14	47,09
9	España	95.491	3,24	60,58	9 España	1.608.224	3,04	50,13
10	URSS	90.385	3,07	63,64	10 Indonesia	1.529.386	2,89	53,01
11	México	71.479	2,42	66,07	11 Reino Unido	1.423.710	2,69	55,70
12	China	67.859	2,30	68,37	12 Corea Sur	1.398.133	2,64	58,34
13	Alemania	67.004	2,27	70,64	13 Islandia	1.382.611	2,61	60,95
14	Reino Unido	55.073	1,87	72,51	14 URSS	1.247.623	2,36	63,30
15	India	47.224	1,60	74,11	15 India	1.190.062	2,25	65,55
16	Portugal	46.637	1,58	75,69	16 Francia	1.112.121	2,10	67,65
17	Corea Sur	45.325	1,54	77,23	17 Alemania	969.224	1,83	69,48
18	Sudáfrica	44.973	1,53	78,75	18 Ecuador	954.341	1,80	71,28
19	Australia	44.338	1,50	80,26	19 Vietnam	940.473	1,78	73,06
20	Francia	36.992	1,25	81,51	20 Australia	900.820	1,70	74,76
21	Malasia	34.058	1,16	82,67	21 Argentina	807.478	1,52	76,28
22	Marruecos	33.952	1,15	83,82	22 Perú	788.553	1,49	77,77
23	Islas Feroe	32.129	1,09	84,91	23 Marruecos	751.290	1,42	79,19
24	Chile	27.280	0,93	85,83	24 Japón	727.870	1,37	80,56
25	Suecia	22.680	0,77	86,60	25 Nueva Zelanda	709.974	1,34	81,90
	Demás países	395.137	13,40	100,00	Demás países	9.587.194	18,10	100,00

Fuente : FAO, *Anuario estadístico de pesca,* Roma (varios años).

(Chile, Perú, Ecuador y Argentina) y los dos grandes de Oceanía (Australia y Nueva Zelanda).

Las importaciones de productos de la pesca están muy concentradas en pocos países, situación que parece asentada en las últimas décadas. Entre los diez primeros países importadores acumulan más del 77 por 100 del valor total, y entre los 25 primeros, algo más del 93 por 100 del total. Los primeros lugares del *ranking* de importadores pesqueros están ocupados por países desarrollados, entre los que destacan Japón, Estados Unidos y los países de la Unión Europea (especialmente, España, Francia, Italia, Alemania y Reino Unido). Es muy significativa la evolución de España, que, con el 5,68 por 100, se ha convertido en el tercer país importador del mundo, tras Japón y Estados Unidos.

Por lo que respecta al comercio pesquero en la UE-15, a lo largo del período de estudio (1970-1999), la UE se ha convertido en el principal mercado para el comercio pesquero internacional. En 1999, esta zona importó productos pesqueros por un valor de 20.000 millones de dólares y exportó productos de la pesca por valor de casi 12.000 millones de dolares (cuadro n.º 9), representando el 35,6 y el 22,6 por 100, respectivamente, del total mundial. Y, al igual que ocurría a nivel mundial, el comercio internacional pesquero en la Unión Europea está bastante concentrado en pocos países. Así, entre los cinco primeros exportadores (Dinamarca, España, Holanda, Reino Unido y Francia) representan algo más del 73 por 100 del valor total de las exportaciones comunitarias, y entre los cinco primeros importadores (Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido), un 67 por 100 del total comunitario.

En lo que respecta a la situación actual, la mayor parte de los países de la Unión Europea presentan una posición comercial deficitaria. Esta situación es especialmente significativa en Francia, España, Alemania e Italia, con saldos negativos entre exportaciones e importaciones que superan los 1.000 millones de dólares anuales en cada uno de ellos. Solamente tres países, Irlanda, Holanda y, principalmente, Dinamarca, alcanzaron en 1999 saldos comerciales pesqueros positivos. Entre los países deficitarios, cuatro de ellos (Austria, Italia, Finlandia y Portugal) se sitúan con tasas de cobertura inferiores al 30 por 100, cinco con coberturas entre el 30 y 60

CUADRO N.º 8

PRINCIPALES PAÍSES IMPORTADORES. 1970-1999

	1970				1999			
	País	*Miles de dólares*	*Porcentaje*	*Porcentaje acumulado*	*País*	*Miles de dólares*	*Porcentaje*	*Porcentaje acumulado*
	TOTAL IMP.	3.263.066	100,00	—	TOTAL IMP.	57.944.960	100,00	—
1	EE.UU.	835.781	25,61	25,61	1 Japón	14.789.989	25,52	25,52
2	Reino Unido	294.043	9,01	34,62	2 EE.UU.	9.435.711	16,28	41,81
3	Japón	291.919	8,95	43,57	3 España	3.291.137	5,68	47,49
4	Alemania	266.660	8,17	51,74	4 China	3.311.574	5,72	53,20
5	Francia	203.865	6,25	57,99	5 Francia	3.300.098	5,70	58,90
6	Italia	159.603	4,89	62,88	6 Italia	2.741.336	4,73	63,63
7	Suecia	98.781	3,03	65,91	7 Alemania	2.300.393	3,97	67,60
8	Holanda	93.237	2,86	68,76	8 Reino Unido	2.292.164	3,96	71,55
9	Bélgica-Lux.	86.345	2,65	71,41	9 Dinamarca	1.812.979	3,13	74,68
10	Hong-Kong	55.968	1,72	73,12	10 Canadá	1.349.958	2,33	77,01
11	Canadá	50.977	1,56	74,69	11 Holanda	1.309.692	2,26	79,27
12	Dinamarca	46.896	1,44	76,12	12 Corea Sur	1.153.088	1,99	81,26
13	España	46.553	1,43	77,55	13 Bélgica-Lux	1.073.868	1,85	83,12
14	Suiza	43.340	1,33	78,88	14 Portugal	1.018.217	1,76	84,87
15	Australia	41.552	1,27	80,15	15 Tailandia	857.105	1,48	86,35
16	Checoslovaquia	36.170	1,11	81,26	16 Suecia	717.750	1,24	87,59
17	Brasil	34.438	1,06	82,32	17 Noruega	617.176	1,07	88,66
18	Portugal	32.561	1,00	83,31	18 Australia	485.072	0,84	89,49
19	Yugoslavia	31.132	0,95	84,27	19 Singapur	475.731	0,82	90,32
20	Polonia	29.320	0,90	85,17	20 Suiza	377.786	0,65	90,97
21	Singapur	28.888	0,89	86,05	21 Grecia	316.911	0,55	91,51
22	Austria	28.711	0,88	86,93	22 Brasil	290.158	0,50	92,01
23	Malasia	22.537	0,69	87,62	23 Polonia	260.736	0,45	92,46
24	México	21.338	0,65	88,28	24 Malasia	260.720	0,45	92,91
25	Finlandia	20.748	0,64	88,91	25 Nigeria	228.522	0,39	93,31
	Demás países	361.703	11,08	100,00	Demás países	3.877.089	6,69	100,00

Fuente : FAO, *Anuario estadístico de pesca,* Roma (varios años).

CUADRO N.º 9

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO PESQUERO EN LA UE-15 Y TASAS DE COBERTURA. 1970-1985-1999
(Millones de dólares)

	EXPORTACIONES			*IMPORTACIONES*			*COBERTURAS*		
	1970	*1985*	*1999*	*1970*	*1985*	*1999*	*1970*	*1985*	*1999*
UE (15)	648	3.427	11.985	1.399	5.911	20.621	46,3	57,9	58,1
Alemania	67	285	969	267	819	2.300	25,1	34,8	42,1
Austria	1	1	11	29	67	209	2,9	1,8	5,2
Bélgica-Lux.	18	84	454	86	304	1.074	20,9	27,7	42,3
Dinamarca	163	953	2.890	47	371	1.813	348,5	257,2	159,4
España	96	354	1.608	47	412	3.291	205,1	85,8	48,8
Finlandia	0.4	17	22	21	86	120	2,1	19,4	17,9
Francia	37	359	1.112	204	1.040	3.300	18,2	34,5	33,7
Grecia	5	32	282	13	82	317	42,2	38,9	88,9
Irlanda	12	110	342	9	40	118	137,4	274,3	290,1
Italia	12	142	360	160	994	2.741	7,6	14,3	13,1
Holanda	112	544	1.748	93	309	1.310	119,9	176,3	133,5
Portugal	47	104	280	33	202	1.018	143,2	51,6	27,5
Reino Unido	55	362	1.423	294	941	2.292	18,7	38,5	62,1
Suecia	23	81	483	99	245	718	22,9	32,9	67,2

Fuente: FAO, *Anuario estadístico de pesca,* Roma (varios años).

por 100 (Alemania, Bélgica, Luxemburgo, España y Francia) y tres entre el 60 y 100 por 100 (Grecia, Reino Unido y Suecia).

Estas tendencias en el comercio pesquero se pueden explicar por las diferentes pautas de producción y consumo seguidas por los países en el seno de la Unión Europea. De todas ellas nos interesa resaltar que tanto España como Portugal han dejado de pertenecer a ese reducido grupo de países europeos, formado por Dinamarca, Holanda e Irlanda, donde el peso relativo sobre el valor total de las exportaciones pesqueras superaba al de las importaciones. Los cambios sufridos en las últimas décadas, tanto en las condiciones de acceso a los recursos pesqueros mundiales como en los respectivos mercados internos (recordemos que ambos países se incorporaron simultáneamente a la CEE en 1986), provocaron que los mercados de los dos países ibéricos invirtieran su papel de abastecedores por el de grandes clientes para los productos pesqueros.

VII. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS PERSPECTIVAS DEL SECTOR PESQUERO

A la vista de lo tratado hasta ahora, podemos sintetizar algunas ideas o tendencias básicas. Si bien permanecen todavía en el contexto pesquero internacional bastantes indefiniciones de derechos o posibilidades de pesca e incertidumbres para las empresas (después de la implantación de las ZEE), se puede afirmar, no obstante, que el panorama se ha ido aclarando, de manera que percibimos ahora cuáles han sido y van a ser las estrategias dominantes por parte de los países ribereños, y en cierta medida también, de las empresas pesqueras. Al hilo de las tendencias globalizadoras, podemos dibujar un modelo de desarrollo en la pesca en el cual los países ribereños afinan su estrategia en función de su *status* económico, y en particular de las posibilidades de desarrollo de un sector pesquero propio que depende fundamentalmente de las condiciones y posibilidades de acceso a los mercados de los países desarrollados, tanto por cantidad como por precio. A su vez, las empresas pesqueras han de buscar una estrategia compatible con las regulaciones tanto internacionales como nacionales. Más ligadas, por tanto, a los países ribereños en ciertos aspectos y menos de los acuerdos políticos entre países. Las medidas que estabilicen las condiciones de pesca y reduzcan la incertidumbre serán, en general, positivas, y la estrategia de cooperación tendrá más posibilidades de éxito empresarial. Pero esto significa también que el número de miembros en las pesquerías tenderá a cerrarse.

Otro aspecto importante es el tecnológico, y en particular el papel de la I+D+I. Desde la economía tendemos a considerar cada vez más la información y el conocimiento científico y tecnológicos como un *input* o factor de producción clave, junto al capital y al trabajo. Por tanto, el dominio de ese conocimiento y la capacidad tecnológica para almacenar y manejar la información son de la máxima importancia. Pero, además de la mejora en los costes de gestión, lo que nos ha enseñado ese proceso hasta ahora es la apertura de múltiples aplicaciones en diferentes campos (acuicultura, cultivos, ...) y la flexibilidad que han introducido estas tecnologías de cara a la localización industrial. El mundo pesquero no es ajeno a estas posibilidades, y algunas experiencias positivas parecen alentadoras, pero el campo está todavía abierto. Lo razonable es pensar que en la pesca las cosas tendrán la misma tendencia que en otras actividades.

También debemos hacer una consideración sobre aspectos empresariales y sociales que afectan al sector pesquero, y a la población y las áreas costeras dependientes de la pesca. A la vista de la información manejada, parece necesario concluir que se van a producir en el futuro ajustes y reconversiones en algunos segmentos de flota y en el propio carácter de las empresas. El escenario internacional, en particular, parece reclamar a las empresas que se muevan en él con una dimensión y una estructura acordes con esas tendencias. Esto quiere decir conseguir una dimensión mayor (a la que se podría llegar por diferentes vías, incluido el complejo mar-industria) que permita desarrollar estrategias financieras y reales por medio de las cuales se pueda disponer o negociar con una cartera de opciones o derechos de pesca y desarrollar acuerdos de carácter empresarial, y simultáneamente buscar una mayor integración con los aspectos de comercialización y transformación. Parece percibirse también que determinadas zonas y localidades van a resultar especialmente afectadas. Ante ello, es necesario evaluar adecuadamente los impactos socioeconómicos y contemplar además el proceso en una perspectiva de ordenación del territorio y desarrollo local, a ser posible considerando las posibilidades en el ámbito de las actividades relacionadas con el mar.

También en esta dirección, pero en un escenario más cercano, vemos que si bien se puede controlar más la regulación, también existe una gran presión sobre los recursos más próximos. En este caso, la presencia histórica de un número elevado de pescadores, con fuerte vinculación al mar de las comunidades pesqueras, requerirá que esa regulación contemple esta circunstancia. Estos recursos están además sometidos a circunstancias como las mareas negras o las mareas rojas. Este problema se acentúa porque catástrofes de esta naturaleza se han producido en las tres últimas décadas

con bastante frecuencia. En general, prestamos más atención al impacto de las variables ambientales, no sólo en clave de daño ambiental, sino de cambios globales (como el fenómeno de El Niño y el cambio climático). Mención especial merecen catástrofes como la del «Prestige», que requieren una reflexión particular desde la economía. Ante fenómenos de este tipo, además de la dificultad de la valoración de todos los daños que resultan y vayan a resultar del accidente, hay muchos impactos con un efecto a lo largo del tiempo difícil de prever. También hay que tener como perspectiva los efectos sobre el *patrimonio natural,* es decir las pérdidas de especies animales y vegetales, y variaciones en ecosistemas y espacios naturales, que, en última instancia, afectan no sólo a la calidad de vida de la sociedad, sino también a la generación de rentas futuras desde el medio marino. En general, parece fuera de duda que una mayor prevención, tanto en medios materiales como en instrumentos de regulación, debe interpretarse como un mejor escenario, por tanto, para el aprovechamiento del medio.

NOTAS

(*) Algunos datos y argumentos de este artículo son resultados del proyecto de investigación «La pesca en el escenario internacional», financiado por la Fundación Caixa Galicia y realizado por el grupo de investigación de Economía de Recursos Naturales del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo.

(1) Se debe señalar que el Código, en términos generales, no es jurídicamente vinculante, con lo que su aplicación dependerá de su cumplimiento en la práctica por los estados, las OIP y el propio sector pesquero.

(2) Estas alternativas ya fueron recogidas en la reforma de la PPC en 1992, pero hasta ahora no se han llevado a la práctica, aduciendo falta de apoyos suficientes y falta de fundamentación científica (COMISIÓN EUROPEA, 2001).

(3) Bajo ciertas circunstancias, los pescadores británicos también pueden optar por cambiar cantidades de pescado.

(4) En el régimen de esfuerzo actualmente en vigor en las aguas comunitarias occidentales se da el caso de que el límite de esfuerzo establecido excede de lo necesario para la captura de las cuotas, salvo para la flota española (COMISIÓN EUROPEA, 2001, vol. II).

(5) Sobre los efectos en el sector español de los acuerdos comerciales internacionales derivados de la Ronda Uruguay del GATT, puede consultarse SUMPSI y BARCELÓ (1996).

BIBLIOGRAFÍA

CNUDM (1982), *United Nations Convention on the Law of the Sea*, UN Doc. A/Conf. 62/122, Nueva York.

— (1995), *United Nations Convention on Straddzling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, «Agreement for the implementation of the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10/12/1982 relatint to the conservation on management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks», UN Doc. A/Conf. 164/37, Nueva York.

COMISIÓN EUROPEA (2001), *Libro verde. El futuro de la política pesquera común*, vols. I y II, COM (2001) 135, Bruselas.

FAO (1995), *Código internacional de conducta para la pesca responsable*, Roma.

MAGUIRE, J.J., y AZEVEDO, M. (2002), «El criterio de precaución en la gestión de los recursos pesqueros», *Documentos de Economía,* 17, Fundación CaixaGalicia.

NEHER, P.; ARNASON, R., y MOLLET, N. (eds.) (1989), *Rights Based Fishing*, Kluwer Academic Publishers, Holanda.

SUMPSI, J.M., y BARCELÓ, L.V. (coords.) (1996), *La Ronda Uruguay y el sector agroalimentario español*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Ministerio de Comercio y Turismo.

VARELA LAFUENTE, M., y GARZA GIL, M.D. (2002), «Avances recientes en la economía de los recursos pesqueros», *Ekonomiaz,* 49: 99-121.

VARELA LAFUENTE, Manuel M.; SURÍS REGUEIRO, Juan C.; GARZA GIL, M. Dolores, e IGLESIAS MALVIDO, Carlos (2000), *Economía de la pesca. Presente y futuro de la regulación pesquera en Galicia*, editado por el Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, A Coruña.

LA REFORMA DE LA POLÍTICA PESQUERA DE LA UNIÓN EUROPEA

PRINCIPALES EFECTOS SOBRE LA FLOTA ESPAÑOLA

Fernando GONZÁLEZ LAXE

Universidad de A Coruña

Resumen

En este trabajo, se abordan las nuevas condiciones de la segunda gran reforma de la política común de pesca de la Unión Europea, haciendo hincapié en las líneas básicas del nuevo acuerdo político entre los estados miembros. Se insiste en el tratamiento a medio plazo, en lograr un sector económicamente viable y competitivo, y en función de los principios de precaución y sostenibilidad. No obstante, mantiene ciertas derogaciones y transitoriedades que subrayan determinadas discriminaciones, sobre todo al sector pesquero español, por lo que la Administración ha presentado recursos al acuerdo de la política común de pesca.

Palabras clave: política pesquera, gestión de recursos, Unión Europea.

Abstract

In this article we address the new conditions of the second great reform of the European Union common fisheries policy, laying emphasis on the basic lines of the new political agreement between the member states. We further stress the importance of medium-term planning and of achieving an economically viable and competitive sector in accordance with the principles of caution and sustainability. Nevertheless, as it still maintains certain derogations and short-term features that underline specific discriminatory aspects, especially towards the Spanish fishing sector, the Administration has lodged appeals against the common fisheries policy agreement.

Key words: fishing policy, management of resources, European Union.

JEL classification: Q22.

I. INTRODUCCIÓN

La legislación comunitaria preveía que la política común de pesca (PCP) se revisara en el transcurso del año 2002, después de un período de veinte años de funcionamiento. Para proceder a tan importante evento, la Comisión Europea había publicado previamente un informe sobre la situación de la pesca en la Unión Europea, tal y como se desprendía de su obligatoriedad contraída en el Reglamento 3760/92 del Consejo, de 20 diciembre de 1992 (art. 14) y un *Libro Verde* en el que se contemplaban las actuales deficiencias del sistema y los problemas con los que se enfrentaban la Comisión y el sector, ofertando distintas opciones y abriendo la puerta a la discusión entre las administraciones públicas y los agentes económicos, sociales e investigadores. A la conclusión de este debate, la Comisión Europea presentó una propuesta detallada con todas las opciones y estrategias para su aprobación a finales de 2002.

En este trabajo abordamos el análisis de la reforma de la política común de pesca y los impactos sobre las estrategias pesqueras de la flota española.

II. LA SITUACIÓN A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

El contexto en el que se deben aprobar las propuestas de la segunda gran reforma global de la política común de pesca está caracterizado por:

— Un alarmante estado de numerosas poblaciones de peces, de las que la mayoría se encuentran fuera de los límites biológicos de seguridad. En los últimos años, los desembarcos pesqueros han disminuido notablemente y la biomasa reproductora de los recursos se ha visto mermada de manera notable. Por ello, se advierte de las posibilidades de colapso de ciertas poblaciones pesqueras y, en consecuencia, se encienden las señales de alerta para varios *stocks*.

— La capacidad de las flotas comunitarias supera a las posibilidades de pesca disponible. Es decir, la presión ejercida por las unidades productivas es superior a la capacidad de sustentación biológica de los *stocks* pesqueros. Esta circunstancia impulsa una tendencia creciente de los índices de mortalidad por pesca de las principales especies pesqueras comerciales, lo que dificulta la sostenibilidad pesquera.

— Este desajuste entre las flotas y los recursos pesqueros, junto a las menores opciones de pesca, supone para una parte del sector pesquero afrontar una situación de fragilidad económica que se manifiesta en una pérdida de las rentabilidades económicas y una disminución del empleo generado.

— En el entorno de la situación internacional, asistimos a un incremento de las decisiones de los países en vías de desarrollo, con altos porcentajes de recursos en sus zonas económicas exclusivas, planteando nuevas políticas de regulación y ordenación pesquera y determinando,

asimismo, unas nuevas condiciones en lo que concierne a los derechos de acceso y a los derechos de pesca en sus aguas, lo que limita los procesos expansionistas de las flotas industriales de larga distancia, que operaron durante bastante años sin apenas control y restricción sobre dichos parámetros.

— Es creciente la demanda de productos de la pesca, derivada del incremento de la población mundial, del comercio internacional de productos de la pesca, de los aumentos de las rentas y de las mejores condiciones de conservación e industrialización de los productos pesqueros.

— Una importante laxitud en lo que concierne a las normas de control, vigilancia y sanciones en el campo de la regulación, lo que ha provocado que las condiciones de credibilidad de la Unión Europea y de ciertos organismos internacionales no sean lo suficientemente robustas.

Estas condiciones subrayan, abiertamente, los enormes fallos y las deficiencias del funcionamiento de las políticas pesqueras llevadas a cabo hasta el momento. Por vez primera, y de manera rotunda, se reconoce tal circunstancia; y sobre todo la propia Comisión Europea enfatiza sobre la escasa aplicación de las normas vigentes, la insuficiente participación de los interesados y lo ajenos que fueron en relación con las nuevas tendencias de la pesca mundial (Comisión Europea, 1999).

Por eso, el debate abierto en los últimos años remarcaba las dificultades para garantizar una explotación sostenible y para proporcionar una sostenibilidad económica al sector pesquero. Y finalizaba admitiendo que las perspectivas de la aplicación de la PCP fueron, hasta la actualidad, decisiones de carácter anual, o sea, carentes de visión y enfoque plurianual.

Estos problemas y análisis demostraban la urgente necesidad de plantear nuevos objetivos de política pesquera, máxime cuando presenciamos que la situación de numerosas poblaciones pesqueras es crítica; cuando son mayores las presiones de los agentes productivos reclamando una actuación urgente, y cuando se deben adoptar los nuevos planteamientos aprobados en las cumbres de Río sobre la sostenibilidad y los principios de precaución y los denominados códigos de conducta para la pesca responsable aprobados en el seno de la FAO (1).

En ese sentido, las propuestas de la Comisión Europea deben contemplar una reforma capaz de ofrecer un desarrollo sostenible desde el punto de vista medioambiental, económico y social, y por lo tanto, responder a los retos de: *a)* una actividad pesquera responsable y sostenible que contribuya a lograr unos ecosistemas marinos sanos; *b)* un sector industrial económicamente viable y competitivo que beneficie al consumidor, y *c)* un nivel de vida justo para quienes dependen de las actividades pesqueras.

Para abordar tales ejes, la Comisión Europea ha ido publicando a lo largo del año 2002 diversos documentos que constituyen la «guía» de la reforma de la PCP y su calendario de puesta en vigor.

III. EL RESULTADO DE LA REFORMA DE 2002

Las bases de la segunda gran reforma de la PCP se pusieron en el Consejo de Ministros de Pesca celebrado entre los días 16 y 20 diciembre de 2002, y sus componentes esenciales se fundamentan en los siguientes parámetros:

— un primer eje destinado a formular nuevas medidas en lo concerniente a la conservación y explotación sostenible de los recursos pesqueros;

— un segundo eje, basado en determinar las medidas urgentes para el desguace de los buques;

— y un tercer eje fundamentado sobre las ayudas estructurales en el sector pesquero.

En lo que concierne al primero de los aspectos, tenemos que considerar que las nuevas medidas tienen por objetivo sustituir los antiguos instrumentos tradicionales y tratar de buscar una gestión más eficaz y más adaptada para garantizar la viabilidad a largo plazo del sector pesquero. Para ello, se fundamentan en la necesidad de plantear una explotación sostenible de los recursos, basada en sólidos dictámenes científicos y en los criterios de precaución. O sea, buscan integrarse en la política de desarrollo sostenible teniendo en cuenta de manera equilibrada los aspectos medioambientales, económicos y sociales.

Asimismo, este nuevo planteamiento se hace a largo plazo, lo que supone la necesidad de implementar planes de recuperación plurianuales para las poblaciones que se hallan fuera de los limites biológicos de seguridad y planes de gestión plurianuales para las demás poblaciones. Se trata, por consiguiente, de abandonar la adopción de criterios que modifiquen los límites de captura anuales y poder, de esta forma, programar las actividades pesqueras desde la perspectiva empresarial.

En lo que afecta a las condiciones de acceso y de pesca, lo acordado en esta reforma mantiene las condiciones anteriores. Esto es, restringe el acceso a las zonas de pesca entre 6 y 12 millas a los buques pesqueros que tradicionalmente faenaban en

esas aguas. Se mantienen, asimismo, las condiciones específicas de determinadas áreas (tales como la zona de las Shetland y el Box Irlandés), lo que supone admitir las condiciones discriminatorias y transitorias en lo relativo a las condiciones de acceso.

Y en lo que corresponde a las condiciones de pesca, se mantiene en vigor el principio de la estabilidad relativa, por el que las flotas de los estados miembros sólo pueden acceder a una «porción definida» de las poblaciones pesqueras establecidas sobre las bases de una referencia histórica (denominada Preferencias de la Haya, de 1976) que supone «la asignación de posibilidades de pesca a los estados miembros en función de áreas y para especies determinadas».

Ello supone que, a pesar de las criticas expuestas a lo largo de los años noventa a estas condiciones que definen las medidas de conservación y de gestión, se mantienen los rasgos de discriminación y transitoriedad. Prueba de ello es el mantenimiento de las derogaciones en lo que concierne a las posibilidades de pesca en el Mar del Norte para aquellos países que tenían restringido el acceso a dichas áreas hasta los nuevos acuerdos que debieran discutirse en el marco de la reforma de 2002. Sin embargo, después de ésta se mantiene idéntica discriminación y, por lo tanto, una limitación en las condiciones de acceso y en lo que respecta a las posibilidades de pesca.

Los reglamentos aprobados en diciembre de 2002 contemplan asimismo medidas relativas al control y a la vigilancia. De la laxitud y de la heterogeneidad contemplada hasta el momento en lo que concierne al control de la actividad pesquera se ha pasado a plantear mayores medidas de control y el establecimiento de medidas igualatorias, al objeto de garantizar una observancia y una inspección más eficaz, elaborando un catálogo de sanciones uniforme y una estructura común de inspección a escala comunitaria que permita la puesta en común de cuerpos de seguimiento e inspección nacionales y comunitarios. Por ello, el empleo de sistemas de localización de buques por satélite se hará extensible a los buques de más de 18 metros de eslora a partir del 1 de enero de 2004 y a los de más de 15 metros a partir del 1 de enero de 2005.

El segundo eje es el relativo a las medidas relativas al desguace de los buques pesqueros. El objetivo de la reforma de 2002 es limitar la capacidad pesquera de la flota a fin de lograr una mejor adaptación de ésta a los recursos existentes. Esta nueva (aunque repetida) medida desea sustituir al método utilizado hasta el momento: los programas de orientación plurianual (POP).

A la vista de que los programas de reducción y adaptación de flota no habían logrado su eficacia en lo que respecta a la disminución del número de unidades y de su potencia, el nuevo sistema aprobado en diciembre de 2002 otorga mayores competencias a los estados miembros al objeto de lograr mejores equilibrios entre las capacidades de las flotas y las posibilidades de pesca.

Para ello, establece las siguientes condiciones.

— Se fijan niveles de referencia de flota para cada estado miembro basándose en los niveles de los POP, y dichos niveles se reducirán automáticamente, y de manera permanente, cada vez que se elimine capacidad de flota con ayudas públicas. O sea, si existe un barco que se retira con ayudas públicas, los niveles de referencia se reducirán en una capacidad equivalente. Se trata con ello de no utilizar las ayudas públicas para financiar la construcción de nuevas unidades del sector pesquero.

— Además, por cada tonelada de arqueo bruto que se incorpore a la flota con ayuda pública (que sólo se podrá utilizar durante el período 2003-2004) los estados miembros tendrán que desguazar, sin percibir ayuda alguna, una capacidad equivalente (entradas y salidas 1:1) para los buques menores de 100 TAB; o una relación 1,35 (entradas/salidas 1:1,35) para los buques de más de 100 TAB (2). Con ello, se desea que la capacidad pesquera de los nuevos buques que se incorporen a la flota no supere la capacidad de los que se retiran permanentemente, y que la propia capacidad pesquera se ajuste a los recursos pesqueros disponibles.

En lo que concierne a la renovación de la flota pesquera, las ayudas públicas se van a eliminar de manera progresiva; en efecto, sólo podrán concederse hasta finales de 2004 y únicamente para los buques de menos de 400 TAB. Esta distinción supone que las flotas industriales y de larga distancia ven disminuidas sus posibilidades de recibir subvenciones oficiales a partir del 1 de enero de 2005.

Además, las ayudas públicas se limitarán a los estados miembros que hayan alcanzado los objetivos de capacidad global del POP-IV, y su asignación se ajustará a las relaciones entre entradas/salidas. En lo que atañe a la modernización de los buques pesqueros, sólo podrán disponer de aquéllas los buques de al menos cinco años, y limitándose a los objetivos de mejora de la seguridad, calidad o condiciones laborales, para utilizar técnicas pesqueras más selectivas o para equiparse con sistemas de localización. De la misma forma, debemos subrayar que estos programas se limitan a aquellos estados miembros que han cumplido

con los objetivos de capacidad global de los programas de orientación plurianual.

Dos cuestiones adicionales contemplan este eje programático referido a las medidas de desguace: *a)* la primera es la creación de un fondo de desguace para ayudas a los estados miembros a fin de lograr de manera más rápida las reducciones suplementarias de esfuerzo pesquero por medio de la eliminación de capacidad de pesca. De esta forma, aquellas embarcaciones que reduzcan su esfuerzo pesquero más de un 25 por 100, a resultas de aplicar un plan de recuperación, podrán recibir ayudas de este fondo, y *b)* se imponen nuevas restricciones a las ayudas para el traspaso permanente de buques de la Unión Europea a terceros países, incluso mediante la creación de sociedades mixtas con países terceros, que sólo estarán disponibles hasta el 31 de diciembre de 2004. Y se limitarán las exportaciones de buques a países con los que la propia Unión Europea haya firmado un acuerdo de pesca o el propio traspaso para crear una empresa mixta en uno de esos países mediante las limitaciones de las primas por desguace.

IV. SIGNIFICADO DEL NUEVO MARCO DE LA POLÍTICA COMÚN DE PESCA

La nueva política pesquera de la Unión Europea ha querido definir un nuevo marco plurianual para la conservación de los recursos y gestión de la pesca; desea intensificar las medidas técnicas e incorporar las cuestiones medioambientales en la gestión de la pesca. Por ello, debe, a partir de ahora, fundamentarse en una plan de actuación para mejorar la información científica para la gestión de la pesca, que no solamente incluya un conocimiento científico detallado, sino que tales disposiciones sean coherentes con el criterio de precaución, para lo cual se deben definir las posibilidades de pesca de modo que el tamaño de las poblaciones y los índices de mortalidad por pesca se sitúen dentro de niveles de seguridad a largo plazo; que nos garanticen una recuperación segura en lo que concierne a las poblaciones sobre-explotadas, y que se tenga en cuenta la necesidad de conservar la bio-diversidad.

A partir de la reforma, se deben aplicar planes que definan los objetivos de gestión de las poblaciones en función del tamaño y los índices de mortalidad por pesca y de normas de explotación que establezcan métodos detallados para fijar las capturas y los límites del esfuerzo que garanticen la sostenibilidad biológica y económica. Para ello, se requiere plantear objetivos de reducción de efectos negativos en el ecosistema, reducir las capturas de peces más jóvenes y disminuir las capturas accesorias y los descartes.

Asumiendo parte del problema suscitado por el papel de las subvenciones públicas en la economía, y al objeto de limitar el esfuerzo pesquero, la Comisión Europea apuesta por la reducción de la actividad de la flota existente. Para lograr tal objetivo, busca reducir la capacidad pesquera en la medida en que considera que constituye un riesgo para la supervivencia de las poblaciones de peces y que además produce efectos negativos en la industria pesquera, al reducir las posibilidades con que cuenta cada buque para seguir siendo rentable, el hecho de la existencia de un desajuste flota/recursos, ya que, a su vez, disminuye las posibilidades de costear la modernización necesaria para ser competitivo.

En ese sentido, las propuestas incluidas en la reforma de la política común de pesca de 2002 se sintetizan en reducir las subvenciones, al considerar que las ayudas públicas son contrarias al objetivo de conservación de recursos, ya que fomentan una oferta excesiva de capital, reduciendo artificialmente los costes y los riesgos de la inversión.

A juicio de la Comisión Europea, cada buque subvencionado reduce la productividad y la rentabilidad de los demás buques, por lo que la competencia se distorsiona. Por ello, la reforma se enmarca en las nuevas normas para la concesión de ayudas a la flota por medio de las restricciones de las ayudas a la construcción, renovación, modernización y exportación, y en el nuevo método para limitar la capacidad de la flota, por el que se podrá fijar un limite máximo de capacidad para las flotas nacionales con el fin de evitar la expansión de las flotas pesqueras y que se pueda garantizar, al mismo tiempo, que los estados miembros cumplan con las obligaciones de limitación de flota, so pena de la supresión de las ayudas contempladas en la disposición del IFOP (3), a excepción de las ayudas normales al desguace.

Al mismo tiempo, las actuaciones de la Comisión Europea han delimitado una parte concreta de su actuación en el ámbito internacional.

Los últimos años han sido muy fecundos en esta materia. Desde la aprobación del Código de Conducta para la Pesca Responsable (FAO, 1995) y del acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que faenan en alta mar (FAO, 1993), que marcaban la pauta en las premisas y en los comportamientos de las políticas de ordenación pesquera, se han ido adquiriendo numerosos compromisos para garantizar una pesca sostenible y responsable fuera de las aguas comunitarias.

Los ejemplos de las convenciones de Naciones Unidas sobre especies transzonales y altamente migrato-

CUADRO N.º 1

EL NUEVO ORDENAMIENTO OCEÁNICO

Políticas	*Fortalezas*	*Debilidades*
Capítulo de los Océanos de la Agenda 21 (Cumbre de la Tierra, 1992).	Determina el uso sostenible y la conservación de recursos y hábitats marinos.	Débil articulado en lo referente a la conservación. Adolece de compromisos específicos.
Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar (FAO, 1993).	Acuerdo mundial. Los países cuyos buques operan en alta mar deben garantizar no transgredir las normas acordadas. Se requiere a los países facilitar a FAO amplia información sobre las operaciones de buques.	Exige mayor coordinación internacional.
Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982 (entró en vigor en 1994).	Convenio mundial; amplia estructura y contenido sobre el ordenamiento oceánico. Exige equilibrio entre uso y conservación.	Todavía subsisten frágiles consideraciones sobre la ordenación y gestión pesquera.
Código de Conducta (FAO, 1995).	Acordado por más de 60 países. Contiene principios de conservación sostenibles de las pesquerías; incluye las capturas incidentales, los descartes y el comercio pesquero.	Es un código voluntario. Dificultad de aceptación y aplicación. No contiene sanciones por ignorarlo.
Acuerdo de Naciones Unidas sobre poblaciones de peces altamente migratorias y poblaciones traszonales (Nueva York, 1995).	Define un enfoque preventivo sobre la ordenación pesquera tanto en los recursos que se sitúan dentro y fuera de la Z.E.E.; dispone de derechos de inspección y cuenta con dispositivos para la solución de controversias.	No está generalizado su uso y sus recomendaciones.
Convenio sobre la biodiversidad biológica (mandato de Yakarta, 1995).	Adopta directrices y principios generales sobre la protección de la biodiversidad biológica.	Se refiere únicamente a directrices generales.
Conferencia sobre pesca responsable en el ecosistema marino. FAO/Islandia (Declaración Reykiavik, 2001).	Se incluye la promesa de que los estados firmantes incorporen en la ordenación responsable y sostenible las consideraciones relativas al ecosistema.	Todavía es pronto para evaluar su cumplimiento, aunque la UE desea adoptarlo de inmediato.
Plan de acción internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (FAO/INDUR, 2001).	Instrumento voluntario concertado en el marco del Código Conducta para la Pesca Responsable. Estimula la adopción de medidas por parte de los estados y las organizaciones regionales de pesca.	Es imprescindible que los estados tengan voluntad política para resolver éste y otros problemas conexos de conservación y ordenación.
Conferencia Mundial de Pesquerías en Aguas Profundas (2003).	Se busca evitar la explotación de especies vulnerables dado el fuerte crecimiento de sus capturas en los últimos años.	Existe una gran incertidumbre y limitaciones a la hora de gestionar los recursos dada la extensión de las pesquerías, el desconocimiento biológico de las mismas y que no está claro el sistema de gestión más eficaz.

Fuente: Elaboración propia.

rias (1995), los planes de acción comunitarios para erradicar la pesca ilegal, incontrolada y no regulada (Comunicación de la Comisión COM (2002) 180 final, 28-5-2002), y los nuevos postulados definidos en la Conferencia Internacional sobre las Pesquerías en Aguas Profundas (2003) no solamente buscan aumentar la contribución hacia el desarrollo sostenible en sus aspectos medioambiental, económico y social, sino que también desean apostar por la erradicación de la pobreza, de conformidad con los objetivos del desarrollo sostenible y la integración gradual de los países ACP (4) en la economía mundial (Resolución del Consejo sobre Pesca y reducción de la pobreza, 2001).

En suma, la panoplia de los nuevos ordenamientos jurídicos y programáticos en torno a la pesca se consolida en la década de los noventa y antecede a las nuevas bases de la política común de pesca (cuadro n.º 1).

En este sentido, y en el marco de una mayor globalización e internacionalización económica, la Comisión Europea propone que «progresivamente las relaciones bilaterales de la Unión Europea vayan basándose menos en acuerdos de acceso y más en acuerdos de asociación capaces de contribuir a una pesca responsable en interés mutuo de las partes», tal y como se expresa en la Comunicación de la Comisión sobre el marco integrado para la celebración de acuerdos de asociación pesqueros con países terceros (COM (2002) 637 final, de 23-12-2002) que sigue el espíritu del Acuerdo de Cotonú (artículo 8).

Los acuerdos de asociación pesqueros tendrán en cuenta, pues, los elementos siguientes: *a)* se ajustarán al principio de propiedad de la política pesquera por parte del estado ribereño; *b)* se basarán en los dictámenes científicos y técnicos sólidos para determinar las posibilidades de captura; *c)* deberán ser coherentes con el objetivo comunitario de evitar la sobre-explotación de las poblaciones pesqueras, tanto en interés de las poblaciones locales como en beneficio de la sostenibilidad a largo plazo del sector pesquero de esos países, y *d)* deberán estudiar las repercusiones medioambientales de la actividad pesquera.

De esta forma, la nueva formulación de la Comisión Europea se fundamenta en que «la contribución financiera de la Comunidad Europea no pueda considerarse una subvención para los pescadores europeos, debiendo establecerse una clara distinción entre: *a)* la parte de la contribución financiera dada a cambio de las posibilidades de pesca ofrecidas a los pescadores europeos, ya que el sector pesquero asumirá progresivamente una mayor responsabilidad en el pago de dichas contribuciones, y *b)* la parte de la contribución financiera dedicada a las acciones asociadas de pesca, tales como las evaluaciones de las poblaciones, seguimiento, control y actividades de vigilancia».

O sea, la contribución financiera de la Comisión Europea deberá asociarse a una inversión para la mejora de la pesca responsable y racional, debiendo servir para cubrir los gastos relacionados con los costes de gestión, la evaluación científica de las poblaciones, la gestión de la pesca, el control y el seguimiento de las actividades y la evaluación de una política pesquera sostenible. O, lo que es lo mismo, el nuevo planteamiento supone que «el peso relativo de las oportunidades de pesca pasa a un segundo plano y el interés principal es el interés mutuo de las partes por establecer una pesca responsable sobre una base sostenible».

Otra de las nuevas dimensiones de la reforma pesquera es la relativa al concepto de la «gobernanza» o la adopción de las decisiones. Se desea sustituir el mecanismo tradicional *top-down* por la mayor accesibilidad de las partes afectadas a participar de manera activa. De esta forma, destacamos como elemento principal de lo aprobado en diciembre de 2002 el siguiente aspecto.

Se crean los consejos consultivos regionales de gestión pesquera, que pueden y deben hacer sugerencias sobre los asuntos relacionados con la gestión de la pesca, emitir dictámenes acerca de la conservación y gestión de una pesquería importante para la región de que se trate, realizar observaciones sobre la aplicación de la normativa comunitaria en la región en cuestión y recomendar mejoras al respecto.

Las normas de participación que se apliquen serán lo bastante flexibles para asegurar la intervención de todas las partes que posean interés real en los asuntos pesqueros. Y aunque los dictámenes no son vinculantes ni para la Comisión Europa ni para los estados miembros, supondrán la opinión de los agentes económicos y sociales en aquellos temas y aspectos que se consideren oportunos. Asimismo, se propone la elaboración de un código europeo de prácticas pesqueras responsables y una delegación de poderes y simplificación de las normas al objeto de reaccionar más rápidamente, y de manera más cercana, a las cuestiones relacionadas con el ordenamiento jurídico comunitario.

Como apunte final, subrayaremos que los aspectos relacionados con los ámbitos comerciales no han sido abordados en las propuestas de la Comisión Europea, lo que subraya la desconexión entre las cuestiones relacionadas con la conservación y la gestión de recursos pesqueros, tanto internos como externos, y los elementos vinculados con los aspectos comerciales y las intervenciones en los mercados (González Laxe, 1998).

V. LA GESTIÓN ECONÓMICA DE LA PESCA EN LA UNIÓN EUROPEA

Es bien conocido que la gestión pesquera sigue presentando unas características específicas, muy singulares y muy diferentes de las demás actividades económicas. Dichas concepciones dificultan la aplicación a corto plazo de los puntos de equilibrio. Por ello, presenciamos desajustes estructurales derivados de la escasez de recursos pesqueros y de la dimensión y potencia de las flotas, de la alta dependencia de determinados núcleos costeros en relación con la pesca, de la ausencia de condiciones de competencia semejantes para los agentes económicos, y de una pléyade de situaciones de excepcionalidad y transitoriedad que impiden consolidar una posición común de todas las ordenaciones pesqueras de los estados miembros.

CUADRO N.º 2

ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS *STOCKS* PESQUEROS ATENDIENDO A ZONAS DE PESCA

ÁREA CIEM	*IIIa*	*IV*	*VI*	*VIIa*	*VIIbc*	*VIIefghjk*	*VIId*	*VIIIabd*	*VIIIe, IXa*
Especie	*Skagerak Kattegat*	*Mar Norte*	*Oeste Escocia*	*Mar Irlanda*	*Oeste Irlanda*	*Mar Céltico*	*Este Canal*	*Golfo Vizcaya*	*Peninsula Ibérica*
Arenque	CE	ER	—	—	—	CE	PE	—	—
Jurel	ER	ER	PE	PE	PE	PE	PE	PE	PE
Sardina	—	—	—	—	—	—	—	—	ER
Atún	—	—	—	—	—	PE	PE	PE	PE
Pez espada	—	—	—	—	—	PE	PE	PE	PE
Bacalao	ER	ER	ER	ER	—	PE	ER	—	—
Haddock	—	PE	PE	—	—	—	PE	—	—
Merlan	—	CE	PE	—	—	CE	—	—	—
Carbonero	—	PE	ER	—	—	—	—	—	—
Merluza	—	PE	PE	PE	PE	PE	PE	PE	ER
Solla	—	ER	—	—	—	ER	CE	—	—
Lenguado	—	ER	—	PE	—	ER	PE	PE	—
Rape	—	—	PE	PE	PE	PE	PE	PE	PE
Gallo	—	—	CE	CE	CE	CE	CE	CE	CE
Cigala	—	PE	CE	CE	—	CE	—	PE	CE

Notas: PE: plenamente explotadas; CE: completamente explotadas, ER: especies en riesgo.
Fuente: Elaborado a partir de datos del ICES.

Si lo analizamos detalladamente observaríamos lo siguiente:

a) El reparto de las condiciones de acceso está siendo utilizado como palanca de una distribucción desigual en las oportunidades y posiciones competitivas.

En efecto, el recurso no es comunitario en sentido estricto, ya que existen ciertas áreas a las que solamente pueden acceder unidades productivas de los países más próximos y otras en las que todavía subsisten (transitoriamente) limitaciones para el conjunto de las flotas comunitarias. Un ejemplo de ello son las áreas del mar de Norte (donde España y Portugal no pueden operar) o la zona de Box Irlandés (donde a España todavía se le aplican ciertas restricciones). En consecuencia, no se tiene en cuenta que el recurso es europeo, sino que todavía se mantienen las antiguas concepciones de recursos nacionales con ciertas posibilidades de ser compartidos.

b) En lo que concierne a los repartos de las cuotas de pesca, también asistimos a la existencia de unas «preferencias» de las que gozan unos países sobre otros. La reforma de 2002 no ha cambiado tal situación de discriminación.

Recientemente, se han realizado estudios sobre la situación de los recursos pesqueros y se ha demostrado que las poblaciones están muy agotadas. Si precisamos los conceptos, advertimos que la biomasa reproductora de ciertas especies se encuentra a unos niveles muy bajos, fluctuando alrededor de la B-límite (5). La razón de estas importantes reducciones de la biomasa reproductora junto a los pobres reclutamientos nos obligan a formular planes de recuperación que aseguren rápidos aumentos de la biomasa reproductora (cuadro n.º 2).

Lo que se busca es lograr que la biomasa reproductora alcance, bien de manera rápida, bien de manera escalonada, niveles de B-pa (6) en cinco años. Para ello, es preciso actuar sobre las pesquerías que actúan en ese *stock* e implican una reducción del esfuerzo pesquero. Por tanto, las soluciones a aplicar deben responder a cómo determinar la velocidad de recuperación que deseamos aplicar a las poblaciones pesqueras teniendo en cuenta las dimensiones económicas y sociales.

Hasta el momento, las estimaciones de los TAC (7) no han seguido los mecanismos y los principios de precaución.

La segunda cuestión es la relativa a si los países con mayores asignaciones de pesca son los más eficaces en el ajuste. Surís (2002) aporta una conclusión negativa en este aspecto. Ello nos ha conducido a una especialización productiva y a un mantenimiento de posiciones competitivas dominantes.

La respuesta de la mayoría de las flotas pesqueras y de los países europeos ha sido tratar de enfocar las reducciones de los esfuerzos de pesca mediante tratamientos homogéneos, no diferenciados y lineales, ya que, bajo estos supuestos, aquellos segmentos de flotas beneficiadas por los repartos preferenciales en lo tocante a los accesos y a las posibilidades de pesca continuaban siendo beneficiados por las nuevas

condiciones impuestas en la reforma de diciembre de 2002.

A pesar de las consideraciones expuestas por distintos estamentos sectoriales y por un número reducido de países europeos, aduciendo los distintos tratamientos y diferenciaciones en lo que concierne a las probabilidades de pesca en el futuro, las cuestiones han sido zanjadas sin posibilidad de discusión y de conllevar un buen acuerdo que significara reconocer la existencia de recursos comunes comunitarios y de flotas pesqueras europeas sin distinción de las banderas de los buques.

Por eso, no es extraño que varios países y determinados segmentos de flotas hayan aprobado dar un paso adelante en la gestión de la pesca comunitaria a través de la implantación (aunque sea por medio del «método de prueba y error» o de «experiencias piloto») de las cuotas individuales de pesca transferibles (CIPT, o ITQ, en la terminología inglesa).

Este sistema servirá para certificar una nueva adscripción de las posibilidades de acceso y de pesca a favor de un determinado grupo de embarcaciones, limitando en exclusiva a ellas mismas las probabilidades de pesca, y buscando con ello la mejora en la eficacia en lo que respecta tanto a las dimensiones biológicas como a las económicas, siguiendo algunas de las experiencias positivas de Islandia y de Nueva Zelanda.

VI. LOS RECURSOS PRESENTADOS POR EL GOBIERNO ESPAÑOL

Cuando finalizó la reunión de diciembre de 2002, y ante la presión del sector pesquero español, disconforme con algunas de las decisiones adoptadas en la sesión ministerial, el ministro español declaró «recurriremos todo lo recurrible». La intención postulada por el representante español se materializó con la presentación de cuatro recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. De estos cuatro recursos, tres de ellos hacen referencia a la persistencia de situaciones de discriminación y a que no se cumplen las condiciones de plena integración del sector pesquero español en el conjunto de la política pesquera comunitaria; el otro recurso hace mención a la supresión de ayudas públicas a la renovación de la flota mayor de 400 toneladas.

Analizando los contenidos y los fundamentos de los recursos, podemos advertir las siguientes argumentaciones.

En el primero de ellos, se cuestiona la legalidad del punto 6 del anexo I del Reglamento 2371/2002, en el que se regula el acceso a las aguas de Francia y los departamentos franceses de ultramar. España desea que se modifiquen las restricciones que se aplican a los buques españoles en la zona de 6-12 millas de las aguas atlánticas francesas. En el Tratado de Adhesión se tuvieron que aceptar estas transitoriedades dadas las fuertes presiones del país vecino, y ahora, al formular una nueva política pesquera, se desea equilibrar los derechos de acceso al considerar que debe existir una plena integración de todas las flotas, evitando, por consiguiente, unas determinadas discriminaciones. Argumentos como la inexistencia de justificación suficiente para limitar el acceso de los buques pesqueros tanto por especies como por tiempos de pesca, ya que estas limitaciones no afectan a las embarcaciones francesas que actualmente operan, son razones esgrimidas en el recurso español.

Asimismo, se añaden aquellos argumentos que recogen el hecho de que el período transitorio ya ha expirado una vez pasados los veinte años, tal y como se expresa en el Tratado de Adhesión (art. 166), lo que, de continuar esta situación discriminatoria, constituiría una prueba evidente de limitación y restricción que va en contra de la idea y postulados de la plena integración en una política común.

Otro de los recursos presentados es el que corresponde a las posibilidades de pesca, y afecta al Reglamento 2341/2002. Se razona en el texto presentado por el Gobierno español que, habiendo solicitado su inclusión en el reparto de cuotas para algunas especies en las áreas del Mar del Norte y del Mar Báltico, la denegación de ésta constituye un elemento discriminatorio. Las razones esgrimidas se fundamentan en que el Tratado de Adhesión expiró el 31 de diciembre de 2002 y que se ha producido, en consecuencia, la plena integración.

Por lo tanto, no se deben aplicar mecanismos de limitación en lo que concierne al régimen general de acceso a las aguas y a los recursos para ningún tipo de especialidad. La continuación de estas restricciones constituye un elemento discriminatorio contrario al objetivo de la PCP, y se insiste en que no es posible extender las derogaciones previstas más allá de los períodos transitorios fijados en el Tratado de Adhesión. Incluso se afirma que en la determinación y fijación de los repartos de pesca para las poblaciones de peces en dichas áreas no deben tenerse en cuenta las actuales posiciones de la flota española, al haberse limitado su operativa y acceso por las condiciones restrictivas establecidas durante el período transitorio. Es decir, para cualquier nueva atribución de cuotas se debería tener en consideración aquellas situaciones anteriores a las establecidas en el período transitorio.

Un tercer recurso que pretende la anulación de lo acordado en la sesión de ministros de Pesca de di-

ciembre de 2002 es aquel que hace referencia al «principio de la estabilidad relativa» y al concepto de región dependiente de la pesca. La clave del reparto de las cuotas de pesca es que han permanecido inalteradas desde 1983, y España considera que tal mecanismo de reparto ha de ser modificado una vez expirado el período transitorio. Esgrime como argumento que la flota pesquera española ha visto mermadas sus posibilidades de pesca en aguas comunitarias desde que se aplicó ese principio por parte de los países comunitarios y que, al mismo tiempo, ha afectado de manera muy directa a las regiones dependientes de la pesca, por lo que es preciso tanto actualizar el listado de dichas regiones como ajustar la distribución de los recursos pesqueros a las necesidades de éstas.

El cuarto de los recursos hace mención a la excepcionalidad existente en el artículo 9, apartado 1, letra B del Reglamento 2792/1999, modificado por el Reglamento 2369/2002. Con base en esta nueva disposición se autorizará, de forma exclusiva, la concesión de ayudas públicas a la renovación de la flota a los buques de menos de 400 toneladas; esto es, se excluirían las unidades pesqueras mayores de dicho tonelaje que en la flota española son importantes tanto en número (1,26 por 100 del total) como en relevancia (son las que operan en caladeros lejanos).

Los argumentos presentados por el Gobierno español hacen referencia «a que los textos publicados en el *DOCE* no se corresponden con el texto de compromiso utilizado para obtener la aprobación por el Consejo, lo que, de ser cierto, debe dar lugar a la declaración de nulidad de la mencionada disposición» (Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2003).

En suma, la posición española ante la nueva reforma de la PCP se basa en que, sobre la base de los reconocimientos de derechos y de las posibilidades de pesca, habría que actuar en los siguientes apartados:

— deben quedar eliminadas las discriminaciones contenidas en el régimen de acceso a determinadas áreas y recursos, definidas en los artículos 156 a 166 y 347 a 353 del Tratado de Adhesión de Portugal y España, que expiró el 31 de diciembre de 2002;

— por tanto, debe hacerse efectiva la plena integración en la PCP, sin discriminaciones o transitoriedades;

— en consecuencia, los argumentos recogidos en el Reglamento 685/95, que contemplan las limitaciones de barcos españoles autorizados a pescar en el Box irlandés y la limitación de acceso a las aguas continentales de Portugal, deben ser revisados para tener en cuenta la nueva situación legal;

— los nuevos reglamentos de gestión sobre el esfuerzo pesquero en aguas comunitarias no deben contemplar ninguna excepcionalidad, sino todo lo contrario: deben fijar normas comunes para todos los estados miembros, puesto que «ya» poseen los mismos derechos y obligaciones.

VII. EL SECTOR PESQUERO EUROPEO Y SU COMPORTAMIENTO EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

En varias ocasiones, se ha cuestionado la eficacia de la política pesquera de la Comunidad Europea, tanto en lo que afecta a la gestión de los recursos como en lo concerniente a las políticas estructurales (Holden, 1994; Karagiannakos, 1995; González Laxe, 1999, Lequesne, 2001). En este marco, se aprecia la existencia de una cierta asintonía en el ajuste de las flotas y en la viabilidad económica de las empresas pesqueras.

El rápido crecimiento de las flotas pesqueras a mediados de los ochenta se ha visto atenuado en la década de los noventa en la medida en que los instrumentos y fondos financieros de carácter estructural, tales como los POP y el IFOP, deseaban contribuir a alcanzar un equilibrio entre los recursos y su explotación, incrementar la competitividad de las estructuras de la explotación y el desarrollo de empresas viables, mejorar el abastecimiento y revalorización de productos de la pesca, y contribuir a la revitalización de las zonas que dependen de la pesca.

La caída de los desembarcos y la menor ponderación de la importancia de la producción pesquera en el contexto mundial (cuadro n.º 3), junto a un creciente déficit comercial y un significativo aumento del consumo per cápita, nos permite advertir las tendencias seguidas por la flota pesquera comunitaria (cuadro número 4).

En los últimos cinco años se aprecia una disminución de la flota en casi 8.500 unidades y un 7,6 por 100 de la potencia, y una menor reducción del tonelaje de las embarcaciones, situado en un 3,5 por 100.

La flota pesquera de la Unión Europea sufre un proceso de envejecimiento: se construyen menos unidades, y en los últimos años se han incorporado pocos barcos; esto es, solo el 16 por 100 de la flota ha sido construida en los diez años anteriores a 1998.

Asimismo, las diferencias entre los países son muy grandes (cuadro número 5), las flotas más jóvenes y modernas son las adscritas a las banderas de Bélgica (con una media por embarcación de 15,2 años); Francia (con 16,2 años); Finlandia

CUADRO N.º 3

EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCION PESQUERA DE LA UNIÓN EUROPEA
(En miles de toneladas)

	1988	*1992*	*1996*	*2000*
Producción pesquera: marina y continental	7.134	6.666	6.611	5.947
Porcentaje sobre total mundial	10,1	9,8	9,0	7,8
Producción acuicultura	909	912	1.101	1.289
Porcentaje sobre total mundial	17,4	17,4	9,8	8,5
Total producción	8.043	7.578	7.750	7.236
Porcentaje sobre total mundial	8,0	7,5	6,4	5,5

Fuente: Datos FAO.

CUADRO N.º 4

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR PESQUERO Y SUMINISTRO ALIMENTARIO DE LA UNIÓN EUROPEA
(En millones de dólares EE.UU.)

	1988	*1992*	*1996*	*2000*
Importaciones	12.261	17.270	19.352	19.609
Porcentaje sobre total mundial	38,7	43,0	36,7	35,5
Exportaciones	6.400	8.580	11.000	11.398
Porcentaje sobre total mundial	20,2	21,4	20,9	20,6
Suministro alimentario (miles de toneladas)	7.795	8.358	8.805	9.250
Suministro per cápita	21,5	22,7	23,5	25,4

Fuente: Datos FAO.

CUADRO N.º 5

EDAD DE LA FLOTA PESQUERA DE LA UNIÓN EUROPEA (2000)

País	*Edad*
Bélgica	15,2
Finlandia	15,8
Portugal	23,6
Dinamarca	21,6
Grecia	19,9
Suecia	22,1
Alemania	24,7
Irlanda	24,6
Reino Unido	20,3
España	27,1
Italia	24,1
Unión Europea	21,6
Francia	16,2
Holanda	19,7

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Comisión Europea.

(con 15,8 años); en tanto que las unidades pesqueras con más edad se ubican en los países de España (27,1 años de media); Irlanda (24,6 años); Italia (24,1 años) y Portugal (23,6 años).

La aplicación de los programas de ajuste entre la capacidad de pesca y los recursos disponibles no se cumplió en su totalidad (cuadro número 6). Existe una fuerte asimetría entre los países, destacando unos incrementos en cuanto a flota de Dinamarca y Francia, a la vez que sobresale el hecho de que la flota pesquera de Holanda se incremente en su capacidad aunque disminuya su potencia, en tanto que la irlandesa disminuye sus unidades, pero incrementa sus relaciones técnicas, o sea su capacidad y su potencia.

Destacan por el estricto cumplimiento de sus obligaciones de ajuste, es decir la reducción de flota, capacidad y potencia, los países integrantes de la Unión Europea con posterioridad a 1983: España, Portugal, Finlandia y Suecia. O sea, los países menos cumplidores se sitúan en el bloque de aquellos que elaboraron las normas básicas de la PCP de 1983, que posteriormente exigieron a los nuevos países una normas muy estrictas, pero sin que ellos las acometieran de manera escrupulosa (cuadro n.º 7).

CUADRO N.º 6

COMPARACIÓN POR ESTADOS MIEMBROS ENTRE LA SITUACIÓN Y LOS OBJETIVOS DE POP (A 30 de junio de 2002)

Estado	*Porcentaje evolución tonelaje 1/1/97-30/6/2002*	*Porcentaje situación/ objetivos 30/6/2002*	*Porcentaje evolución potencia 1/1/97-30/6/2002*	*Porcentaje situación/ objetivos 30/6/2002*
Bélgica	7,4	104,0	5,2	98,5
Alemania	-4,3	82,2	-2,3	93,9
Dinamarca	3,3	75,8	-7,6	78,7
España	-12,6	67,2	-16,2	71,6
Finlandia	-15,4	84,6	-12,4	88,2
Francia	15,2	89,5	11,0	94,6
Reino Unido	-3,4	89,9	-13,0	85,8
Grecia	-1,6	91,1	-5,2	97,1
Irlanda	13,2	81,4	1,7	89,1
Italia	-12,7	94,8	-12,0	97,8
Holanda	12,7	123,6	-8,4	98,5
Portugal	-5,3	59,9	2,6	81,4
Suecia	-5,7	91,2	-9,8	88,5
Unión Europea	-3,5	81,3	-7,6	87,3

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Comisión Europea.

El hecho de incrementar la capacidad de la flota está ligado a los baremos e importes de las ayudas estructurales. Surís (2002) elaboró un reciente documento en el que se nos ofrecen unos interesantes matices entre los incentivos de retirada de la flota y las evoluciones de ésta, destacando «la existencia de una correlación positiva entre el nivel relativo del incentivo financiero y las ayudas y el cumplimiento de los objetivos de reducción de la capacidad pesquera».

De esta forma, tanto España como Portugal, que han recibido una significativa aportación financiera, han llevado a cabo en mayor medida una retirada de capacidad, en tanto que otros países con bajos incentivos (Holanda e Irlanda, por ejemplo) han crecido en capacidad pesquera. No obstante, también debemos reseñar que existe un grupo de países que, a pesar de poseer incentivos relativos menores, contribuyeron a reducir sus flotas pesqueras (Bélgica, Alemania, Finlandia y Suecia) mucho más que otros con incentivos más elevados (como Dinamarca, Reino Unido y Francia) que han aumentado su capacidad de pesca en idéntico período.

CUADRO N.º 7

SEGMENTOS EN LOS QUE SE CUMPLEN LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE ORIENTACIÓN PLURIANUAL/IV

ESTADO	*TONELAJE* *Número de segmentos en los que el objetivo se ha cumplido*	*POTENCIA* *Número de segmentos en los que el objetivo se ha cumplido*
Bélgica	1/2	1/2
Alemania	6/7	6/7
Dinamarca	4/4	4/4
España	7/7	7/7
Finlandia	4/4	4/4
Francia	15/21	19/21
Reino Unido	7/8	7/8
Grecia	4/6	5/6
Irlanda	2/3	3/3
Italia	8/11	7/11
Holanda	5/7	4/7
Portugal	10/10	10/10
Suecia	5/6	5/6

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Comisión Europea.

Estas diferentes situaciones sirven para subrayar los distintos comportamientos en la aplicación de la PCP, las situaciones de privilegio de ciertos países y los divergentes posicionamientos estratégicos del sector pesquero en función de la nacionalidad de los buques.

Si queremos reflejar las distintas posiciones en lo que concierne a las posibilidades de pesca, tendremos que exponer el reparto de las cuotas de pesca, entre los distintos estados miembros.

Así, la asignación de las cuotas de pesca atribuidas a determinados países es relativamente más elevada de lo que suponen su flota y su capacidad pesquera, como es el caso de Dinamarca, que tiene atribuidas unas cuotas que representan el 40 por 100 por el 5 por 100 de la flo-

CUADRO N.º 8

GRADO DE ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA POR PAÍSES.
CUANTÍA DE LAS CUOTAS ASIGNADAS A CADA ESTADO MIEMBRO EN LAS AGUAS GESTIONADAS POR LA UNIÓN EUROPEA
(En toneladas, 2002)

Especie	*1º país*		*2º país*		*3º país*		*4º país*		*5º país*	
Bacalao	Dinamarca	37.013	Reino Unido	33.961	Alemania	21.093	Suecia	17.696	Francia	12.229
Eglefino	Reino Unido	72.943	Francia	14.174	Dinamarca	9.555	Irlanda	3.602	Alemania	4.258
Abadejo	Francia	15.023	Reino Unido	33.367	Irlanda	1.453	España	903	Bélgica	529
Camarón	Dinamarca	9.061	Suecia	2.183	Reino Unido	1.074	Francia	1.012	Holanda	34
Fletán negro	España	10.964	Dinamarca	5.463	Portugal	4.627	Reino Unido	262		
Carbonero	Francia	49.514	Alemania	17.987	Reino Unido	16.200	Dinamarca	5.598	Irlanda	2.875
Limanda	Holanda	16.764	Alemania	4.158	Dinamarca	2.772	Reino Unido	2.331	Bélgica	738
Gallineta	Alemania	59.005	Portugal	7.096	España	3.713	Francia	2.527	Reino Unido	1.861
Merlan	Francia	28.313	Reino Unido	24.499	Irlanda	10.419	Dinamarca	4.594	Holanda	2.313
Merluza	Francia	14.461	España	12.678	Reino Unido	2.887	Portugal	2.389	Dinamarca	1.269
Lenguado	Holanda	12.612	Francia	7.129	Bélgica	4.068	Reino Unido	2.673	Portugal	1.247
Rape	Francia	17.594	Reino Unido	13.358	España	5.610	Bélgica	2.261	Irlanda	1.887
Rodaballo	Holanda	3.750	Dinamarca	1.058	Reino Unido	1.042	Bélgica	495	Alemania	270
Gallo	España	9.050	Francia	7.714	Reino Unido	5.880	Irlanda	2.775	Bélgica	369
Solla	Holanda	29.347	Reino Unido	24.927	Dinamarca	23.729	Bélgica	5.907	Francia	5.336
Cigala	Reino Unido	31.306	Francia	7.466	Irlanda	6.714	Dinamarca	4.177	España	1.828
Anchoa	España	33.526	Portugal	4.174	Francia	3.300				
Atún rojo	España	6.365	Francia	6.279	Italia	4.958	Portugal	599	Grecia	329
Pez espada	España	10.046	Portugal	1.148						
Bacaladilla	España	44.166	Dinamarca	30.564	Reino Unido	29.628	Holanda	27.044	Alemania	21.116
Arenque	Dinamarca	109.922	Suecia	106.230	Reino Unido	85.354	Alemania	69.665	Holanda	63.823
Jurel	Holanda	54.929	España	47.095	Dinamarca	46.605	Irlanda	35.713	Portugal	33.575
Caballa	Reino Unido	204.008	Irlanda	73.797	Holanda	33.937	España	33.894	Dinamarca	33.128

CUADRO N.º 9

CLASIFICACIÓN DE LA ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA DE LAS FLOTAS PESQUERAS COMUNITARIAS

Países con mayor diferenciación de pesquerías demersales	España, Reino Unido y Francia	Merluza
Países con fuerte concentración de especies para uso industrial	Dinamarca	Bacalao, faneca noruega
Países son flota muy especializada	Holanda	Lenguado, solla
Países con pesca dirigida-pelágica	Dinamarca, Suecia, Reino Unido, Holanda, Francia, Alemania.	Arenque
	Irlanda, Reino Unido	Caballa

ta; en tanto que España, con más de la cuarta parte de las unidades pesqueras, sólo obtiene el 7 por 100 de las posibilidades de pesca.

Las distintas disponibilidades de las cuotas de pesca se derivan de la mencionada aplicación del «principio de la estabilidad relativa», que muestra una evidente desigualdad y asimetría en las opciones de pesca de las distintas flotas y países. Por ello, subrayamos el hecho que no existe una correlación directa entre las mayores cuota de pesca y la capacidad de la flota, al punto de poder explicar el fenómeno de un reparto condicionado a la negociación política más que a las auténticas posibilidades de pesca ajustadas a los «principios de gestión racional y sostenible».

Las diferentes estrategias están basadas, en consecuencia, en los diversos grados de especialización productiva, esto es, atendiendo a las diferentes posibilidades de pesca teniendo en cuenta a las especies que se pueden capturar. Por ello, el cuadro n.º 8 nos explicita el resultante de los grados de especialización por especies.

Destaca el hecho de la fuerte especialización productiva de las flotas pesqueras de los estados miembros de la Unión Europea. Así, por ejemplo, podemos subrayar que las pesquerías comunitarias atienden a una especialización muy determinada y significativa, tal y como exponemos en el cuadro n.º 9.

Estas notables diferencias en lo que concierne a las especializacio-

CUADRO N.º 10

CANTIDADES DE PRODUCTOS PESQUEROS RETIRADAS AL AMPARO DE LAS NORMAS COMUNITARIAS

Especies	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*
Arenque	16.275	18.601	28.242	31.532	40.470	14.802	23.222
Sardina atlántica	6.234	13.072	11.999	8.220	7.419	4.338	4.787
Sardina mediterránea	956	1.217	1.002	1.652	3.832	1.688	2.967
Galludos	721	824	1.095	953	1.222	1.188	1.017
Bacalao	57	240	1.231	1.552	5.092	7.516	1.370
Carbonero	125	513	3.195	1.584	745	959	1.001
Eglefino	325	2.885	5.244	4.257	4.108	6.788	5.576
Abadejo	2.288	2.800	4.403	4.029	3.652	2.247	1.916
Caballa	4.287	7.815	11.090	9.224	6.600	1.296	2.693
Jurel	68	2.011	1.016	766	1.133	1.011	561
Anchoa	233	989	888	1.124	1.682	1.300	1.826
Merluza	334	430	401	1.256	1.721	578	599
Otras especies	1.235	1.328	2.380	2.393	3.375	2.137	750
Total	33.139	52.724	72.187	68.051	81.051	46.847	48.285
Porcentaje total especies	0,51	0,79	1,14	1,00	1,05	0,66	0,70

Fuente: Elaborado a partir de datos OCDE.

nes productivas nos confirman «la pugna» por los derechos de acceso y las posibilidades de pesca; a la vez que también se reafirma el hecho que la política de mercados posee un limitado uso en su aplicación.

Si percibimos la organización común de mercados como una política que trata de sostener las rentas de los productores y conseguir unos precios que garanticen la viabilidad de las empresas (Iudicello, Weber y Wieland,1999; Lequesne, 2001), entonces tendríamos que las cantidades retiradas por haber descendido los precios de mercado por debajo del precio de orientación y los montantes financieros asignados para cumplir dichos principios son más bien escasos, y a la vez su utilización es muy desigual. El cuadro n.º 10 lo expone de manera evidente, y enfatiza los distintos niveles de uso atendiendo a los países y a las especies pesqueras.

Las cantidades retiradas son muy escasas; sólo un pequeño porcentaje que apenas supera el 1 por 100 del total de las capturas realizadas por las flotas comunitarias son objeto de intervención. La mencionada retirada se lleva a cabo preferentemente sobre las especies destinadas a su transformación industrial. Y para aquellas especies que incrementan su comercialización en el mercado comunitario, debido a su mayor demanda por los cambios experimentados en los hábitos de consumo, se aprecia un descenso progresivo en los años analizados.

CUADRO N.º 11

TOTAL PAGOS POR INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DE PRODUCTOS PESQUEROS (Miles de euros)

Estado miembro	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*
Bélgica	82	180	140	70
Dinamarca	5.426	5.900	8.400	3.400
Alemania	398	300	300	—
Grecia	1.056	900	—	—
España	7.977	3.100	200	5.955
Francia	11.237	10.000	6.530	5.500
Irlanda	2.178	3.100	3.030	1.400
Italia	696	700	—	—
Holanda	35	200	100	100
Portugal	2.120	1.600	1.000	1.500
Suecia	—	200	2.340	500
Reino Unido	1.835	1.800	3.100	3.100
UE-15	33.040	27.920	25.140	21.670

Fuente: Elaborado a partir de datos OCDE y Comisión Europea.

Estas escasas intervenciones nos permiten averiguar qué países son los beneficiarios y qué flotas pesqueras se acogen con regularidad al mecanismo de intervención de los mercados pesqueros: son las flotas danesa, francesa, irlandesa e inglesa (cuadro n.º 11).

Apreciamos, en consecuencia, una significativa reducción de los pagos por intervención. Dicho descenso es atribuible a que los precios en los mercados han sido superiores a los precios orientativos fijados por la Comisión Europea; y, en segundo lugar, a que la demanda de productos pesqueros fue superior a la oferta,

de ahí la reducida proporción de las cantidades retiradas sobre las capturas totales.

En la medida en que este mecanismo no supone un sostenimiento de rentas de los productores, sino que se aplica a posteriori en función de las oscilaciones del mercado, su utilización no es tan significativa como en el caso de los productos agrarios.

Del mismo modo, la evolución de los precios estipulados por las instancias comunitarias, de acuerdo con la voluntad expresada por los estados miembros en los consejos de pesca de la Unión Europea, definen el poco atractivo que tienen esa discusión y la mencionada fijación de los precios. Ello es debido a la «escasa practicabilidad» de las decisiones y la débil influencia que supone su puesta en práctica.

O sea, los precios de orientación pesqueros fijados por la Comisión Europea son solamente una orientación, pero distan mucho de ser utilizados, ya sea como medida de estabilización, ya sea como instrumento de sostenimiento de rentas. De ahí que sus evoluciones muestren una tendencia alcista con una pendiente muy liviana, en algunos casos por debajo del índice de precios al consumo. E incluso, en ciertas especies, se aprecia un descenso de los precios de orientación y se constata un tercer grupo de especies con claros síntomas de estabilización en lo que concierne a la fijación de los precios de orientación.

VIII. PRIMEROS ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS Y REPERCUSIONES PARA LA FLOTA PESQUERA ESPAÑOLA

Hasta el momento, la puesta en marcha de los programas de construcción, modernización y renovación de la flota pesquera han contado con importantes ayudas económicas por parte de la Unión Europea. España se ha venido beneficiando de estos relevantes montantes presupuestarios que abarcaban todas las rúbricas existentes en el operativo comunitario. Franquesa (2002) subraya los riesgos de una defensa del statú quo, es decir, de que todo siga igual por un tiempo, al afirmar: «las consecuencias de no cambiar la política estructural (o de prorrogarla) a medio plazo pueden ser muy peligrosas. En primer lugar, en un sector en que España es competitivo justifican la excepción al mercado único (es decir, la nacionalización de los derechos de pesca). Por otra parte, aumentan los riesgos del colapso, de que segmentos desaparezcan totalmente». Por ello, se recomienda acometer reconversiones bien controladas y que incluyan los necesarios equilibrios en todas las dimensiones: sociales, territoriales, económicas y medioambientales.

Una vez que concluya el período acordado en el Consejo de Pesca, a partir de 2005, las subvenciones comunitarias necesarias para la construcción de nuevos buques estarán totalmente prohibidas en los estados miembros de la Unión Europea.

Los primeros estudios de la Comisión Europea, expuestos en su propuesta de reglamento sobre la conservación y explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común (COM(2002)185 final, 28/5/2002), advierten que un total de 8.592 barcos, con un arqueo de 351.791 TAB deben ser desguazados, de los que 1.326 unidades y 69.505 TAB corresponden a España.

La falta de solidez de los datos europeos ha provocado que hubiera un rechazo sobre dichos parámetros e indicadores, al punto que hasta el presidente de la República Francesa afirmaba: «es preciso un verdadero estudio de fondo, científico, que nos aporte la realidad de la evaluación del recurso y de las medidas que deben ser adoptadas para proteger a los propios recursos».

Sin poner en cuestión la recomendación de la reducción del esfuerzo pesquero, las asociaciones de productores indicaron la necesidad de analizar los efectos de las medidas en favor de una restauración de los *stocks* más escalonada; es decir, tratando de modular la velocidad y la intensidad de recuperación de las poblaciones de peces (González-Garcés, 2002).

Las consecuencias y los impactos para la flota pesquera española suponen, en principio: *a)* mantener hasta el año 2004 las ayudas a la construcción de barcos con capacidad inferior a las 400 TAB; *b)* se compromete a reducir su flota un 3 por 100 en el año 2003 y otro 3 por 100 en el año 2004, para seguir manteniendo dichas ayudas.

La Comisión Europea efectúa un cálculo, grosso-modo, para evaluar las actuaciones en cada estado miembro. Supone que los buques más antiguos sean los que primero se desguacen e indica los recursos financieros necesarios para afrontar tal reducción de flota. En el caso de España, se estima que de las 69.505 toneladas a destruir solo deberían afrontarse una disminución de 55.604 TAB, debido a que algunos buques podrían sobrevivir merced a los amarres temporales; y para ello se implementarían unos montantes presupuestarios de 274 millones de euros, ya contemplados en los presupuestos del IFOP (véase cuadro número 12).

Estos ajustes de la capacidad pesquera, a fin de conseguir el equilibrio estable y duradero de la ecuación flota/recursos, supondrán la consideración de varios efectos:

CUADRO N.º 12

PREVISIONES DE REDUCCIÓN DE LA FLOTA PESQUERA COMUNITARIA

Estado miembro	*Número total de buques afectados*	*Arqueo total de los buques afectados (TAB)*	*Arqueo que se eliminará (80 por 100 del arqueo de los buques afectados TAB)*	*Contribuciones globales para el desguace (millones de euros)*
Bélgica	54	7.319	5.855	25
Alemania	184	11.026	8.821	40
Dinamarca	736	33.361	26.689	140
España	1.326	69.505	55.604	274
Finlandia	92	6.145	4.916	24
Francia	962	42.365	33.892	179
Grecia	355	2.473	1.979	20
Irlanda	411	15.335	12.268	65
Italia	1.986	23.715	18.972	133
Holanda	180	25.186	20.149	82
Portugal	287	11.677	9.342	53
Suecia	305	30.366	24.293	100
Reino Unido	714	73.317	58.653	239
Unión Europea	8.592	351.791	281.433	1.376

Nota: Para el cálculo del número de buques afectados, se estima que el esfuerzo pesquero para dichos buques corresponde a la reducción a largo plazo deseada de la mortalidad por pesca por segmentos; asimismo, se supone que el 80 por 100 del arqueo admisible se desguazará en un período de cuatro años (2003-2006).
Fuente: Datos de la Comisión Europea.

— Efectos económicos, por los que disminuyen las posibilidades de acceso a los recursos, lo que implica una limitación de los esfuerzos de pesca y que, al tener que cumplir los compromisos del ajuste a medio y largo plazo, suponen un recorte de las contribuciones a las rentas de los productores.

— Efectos comerciales, por los que se ven mermadas nuestras capacidades de suministrar una oferta regular y constante de productos, viéndose limitadas sus cuotas de mercado y las posibilidades de expansión de las actividades complementarias del sector extractivo a favor de unos nuevos competidores y rivales.

— Efectos sociales, por los que la población ocupada afectada ve disminuida su tradicional actividad extractiva e industrializadora al observar los recortes inducidos en la capacidad de pesca. Las repercusiones en el ámbito laboral poseen efectos multiplicativos, ampliando su ámbito a otras actividades ligadas con el sector pesquero.

— Efectos territoriales, por los que las áreas dependientes de la pesca se ven directamente afectadas al llevarse a cabo las medidas de conservación y de ajuste de las capacidades de pesca, implicando de manera directa e indirecta al conjunto de la economía de la zona territorial contigua.

Esta forma de intervención en la elaboración de una política pesquera responde, en palabras del Comisario Europeo, F. Fischler, a «proponer una reforma en profundidad» y a «desactivar el gran desequilibrio y desproporción entre el esfuerzo de pesca (buques) y las posibilidades de los recursos (peces)».

Los mecanismos expuestos en la «guía pesquera» desean completar un conjunto de propuestas a medio plazo. A juicio de los oficialistas, se entiende que a partir de la reforma de 2002 nos situamos ante un nuevo escenario que contempla, entre otras notas, las siguientes: *a)* un sector más competitivo y que no quede abocado a quedar en manos del suministro externo; *b)* que el desequilibrio entre el número de pescadores y los derechos reales de pesca nos permita contemplar un mercado más transparente, en el que predomine la transferibilidad de las licencias y de los derechos de pesca, y *c)* evitar las subvenciones sectoriales, que fueron uno de los mecanismos que conllevaron al excesivo dimensionamiento de la flota pesquera.

Al enfatizar en el objetivo de la sostenibilidad medioambiental, económica y social, la reforma de la PCP impone una serie de obligaciones:

— respetar las reglamentaciones en vigor, ya que constituye un factor esencial de la eficacia de las medidas adoptadas, deseando la puesta en vigor de un sistema de control más equilibrado y más homogéneo que nos permita garantizar su eficiencia;

— procurar que el sector pesquero sea económicamente independiente, reduciendo progresivamente las subvenciones públicas;

— promover todos los esfuerzos para fomentar la cooperación internacional contra la pesca ilegal, no reglamentada e ilícita;

— reducir, en la práctica, la mayor parte de las decisiones transitorias y derogatorias como, por ejemplo, la fijación de los TAC, y adoptar las decisiones en función de los consejos y recomendaciones propuestos por los científicos en el marco de una visión a largo plazo;

— asociar a los profesionales del sector en la toma de decisiones por medio del establecimiento de consejos consultivos regionales y por la descentralización de ciertas responsabilidades;

— ser más exigentes en materia de rendir cuentas y especificar las responsabilidades de cada institución administrativa;

— ejercer un mayor control y una evaluación permanente que nos permita la readaptación constante y eventual en aquellos casos en los que se necesite actuar de manera urgente;

— buscar la coherencia en las medidas que componen la reforma de la PCP con los ámbitos de la cooperación al desarrollo y de las cuestiones medioambientales.

IX. A MODO DE RESUMEN

El Consejo de Pesca y Agricultura celebrado en Bruselas del 16 al 20 de diciembre de 2002 alcanzó un acuerdo que ponía fin (provisionalmente) a un debate iniciado años antes, cuando la Comisión Europea empezaba a dar a conocer sus propuestas sobre la reforma de la política común de pesca.

Con las decisiones adoptadas, la gestión de la pesca en el marco europeo estará más enfocada a garantizar a largo plazo la viabilidad del sector pesquero mediante la explotación sostenible de los recursos.

Los principales cambios son los siguientes: *a)* planteamiento a largo plazo de la gestión de la pesca; *b)* política de ajuste de flotas a las posibilidades de pesca; *c)* revisión del papel de las ayudas públicas para las flotas pesqueras; *d)* adecuación de medidas socioeconómicas para aquellos pescadores y propietarios de buques que deban interrumpir temporalmente sus actividades pesqueras; *e)* intensificación del control y de la vigilancia, así como una aplicación más armonizada de las normas de la PCP; *f)* colaboración de los agentes productivos en el proceso de adopción de las decisiones y una mayor descentralización de las mismas. En el anexo 1 pueden verse los principales rasgos de la antigua política común de pesca, en relación con los de la actual reforma de dicha política.

En suma, la nueva PCP todavía adolece de un sinfín de derogaciones, excepcionalidades y transitoriedades que impiden presentarla como un proyecto de largo alcance, y que no responden en su totalidad a los desafíos que plantean determinados segmentos del sector pesquero, ya sean los que operan en aguas internacionales, ya sean los que se ubican en las proximidades de la costa, y que constituyen el sostén económico y social de las regiones dependientes de la pesca.

NOTAS

(1) FAO: *Food and Agriculture Organization* (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).

(2) TAB: Toneladas de arqueo bruto.

(3) IFOP: Instrumento financiero de orientación de la pesca.

(4) Países ACP: Paises de África, Caribe y Pacifico.

(5) B-límite: Biomasa límite, que no debemos sobrepasar.

(6) B-pa: Biomasa objetivo, que asegura sostenibilidad.

(7) TAC:Máximo de capturas admisible.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA (1999), *Comunicación de la Comisión al Congreso y al Parlamento Europeo sobre la gestión de la pesca y la conservación de la naturaleza en el medio marino.* COM (1999), 363 final, Bruselas.

— (2001), *Libro verde sobre el futuro de la política pesquera común*, COM(2001)135, Bruselas, 20 de marzo.

— (2002), *Comunicación de la Comisión sobre la reforma de la política pesquera común* (Guía). COM(2002) 181 final, Bruselas, 28 de mayo.

FAO (1993), *Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación para los buques pesqueros que faenan en alta mar,* Roma.

— (1995), *Código de conducta para la pesca responsable,* Roma.

FRANQUESA, R. (2002), «Decisiones estructurales en la revisión de la Política Común de Pesca de la Unión Europea», *Seminario sobre «La reforma de la PCP»*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia/Fundación Pedro Barrié de la Maza, Vigo, 27 noviembre.

GONZÁLEZ-GARCÉS, A. (2002), «Política de conservación de recursos en la política común de pesca», *Seminario sobre «La reforma de la PCP»*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia/Fundación Pedro Barrié de la Maza, Vigo, 27 noviembre.

GONZÁLEZ LAXE, F. (1998), «La problemática pesquera: su inestabilidad relativa y la subestimación del mercado», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 161: 53-68.

— (1999), «The inadequacies and ambiguities of the Common Fisheries Policy», en D. Symes, *Alternative Management Systems for Fisheries*: 13-20.

HOLDEN, M. (1994), *The Common Fisheries Policy*, Fishing News Book.

KARAGIANNAKOS, A. (1995), *Fisheries Management in the European Union*, Avebury/Ashgate Publishing Limited.

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS EUROPEOS/UNIVERSIDAD CORUÑA (2003), «Los recursos de España ante el Tribunal de Luxemburgo cuestionan discriminaciones de la nueva PCP», *Pesca Internacional*, número 31, abril: 40-41.

IUDICELLO, S.; WEBER, M., y WIELAND, R. (1999), *Fish, Markets and Fishermen. The economics of Overfishing*, Island Press.

LEQUESNE, CHR. (2001), *L´Europe Bleue. A quoi sert une politique communautaire de la pêche?* Presses de Sciences Po.

SURÍS REGUEIRO, J.C. (2002), Sobre la eficacia de la política estructural pesquera en la Unión Europea, *Seminario «La reforma de la PCP»*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia/Fundación Pedro Barrié de la Maza, Vigo, 27 noviembre.

ANEXO 1

RASGOS DE LA ANTIGUA POLÍTICA COMÚN DE PESCA	*RASGOS DE LA ACTUAL REFORMA DE LA POLÍTICA COMÚN DE PESCA*
A) CAMBIOS EN LO TOCANTE A LA CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS	
Planteamientos anuales.	Planteamientos a largo plazo, medidas plurianuales.
Basado en la aplicación de límites de captura, (TAC).	Planes de recuperación plurianuales para las poblaciones que se hallen fuera de los límites biológicos de seguridad.
Fundamentada en explotación sostenida de los recursos, basada en los dictámenes de científicos.	Principio de precaución; en la gestión de la pesca se tendrán en cuenta los aspectos medioambientales, económicos y sociales.
	Se pueden adoptar medidas urgentes al objeto de paliar y atenuar los efectos y graves amenazas para la conservación de los recursos y del ecosistema.
B) CAMBIOS EN LO TOCANTE A LAS CONDICIONES DE ACCESO A LAS AGUAS Y RECURSOS	
	Se mantiene el régimen que restringe el acceso a las zonas comprendidas entre 6-12 millas hasta 2012.
	Se mantienen otros regímenes especiales, como los que limitan y restringen el acceso a los *boxes* de Shetland, Mar del Norte y Box Irlandés, a la espera de decisiones del Consejo, que deberá abordar este asunto a lo largo de 2004.
	Se mantienen los principios de la estabilidad relativa.
	La pesca no regulada se someterá a un estrecho seguimiento con el fin de evaluar si afecta a la pesca regulada; si tal fuera el caso, la Comisión propondrá nuevas normas basándose en dictámenes científicos.
C) CAMBIOS EN LO TOCANTE AL CONTROL, VIGILANCIA Y SANCIONES	
Existía una heterogeneidad de sistemas en lo que concierne a las normas y al seguimiento. Su eficacia era limitada, y las disparidades existentes en el sistema de control eran elevadas.	Cada estado miembro será responsable del control de su propia flota dentro de sus aguas y en las aguas comunitarias.
Insuficiente coordinación de las actividades de inspección y vigilancia. No existen órganos de dirección para garantizar normas homogéneas y eficaces.	Los estados miembros están autorizados a controlar buques de otros estados en aguas comunitarias, siempre que el estado costero interesado acceda a ello, y cuando dichas inspecciones se realicen en el contexto de programas específicos.
Se constatan deficiencias en las tareas de control y en la observancia de la PCP que minaban su eficacia en el cumplimiento de las normas.	Se prevé crear un organismo comunitario de control que permita desarrollar medios de inspección y vigilancia, que los programas de seguimiento sean específicos y que se puedan evaluar periódicamente.
Las sanciones son disímiles por países y para las mismas infracciones.	Se intensifican las capacidades de los inspectores para efectuar el seguimiento de las actividades de control.
D) CAMBIOS EN LO TOCANTE A LAS AYUDAS PÚBLICAS PARA LAS FLOTAS PESQUERAS	
Los sistemas de ajustes de flotas se regían por los programas de orientación plurianuales, de escaso éxito, eficacia y cumplimiento.	Se fijarán niveles de referencia para las flotas, que se reducirán automática y permanentemente cada vez que se elimine capacidad con ayudas públicas.
Se mantenían importantes ayudas públicas para la construcción, renovación y modernización de los buques.	La ayudas públicas se están eliminado radicalmente para la construcción, y progresivamente para la renovación. Se limitan a aquellos estados miembros que hayan alcanzado los objetivos de capacidad global, y sus asignaciones tendrán que ajustarse a las relaciones entradas/salidas de las flotas.
	Se crea un fondo para desguaces para ayudar a los estados miembros a lograr reducciones suplementarias del esfuerzo pesquero.
E) CAMBIOS EN LO TOCANTE A LA PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES PRODUCTIVOS	
	El Consejo creará consejos consultivos regionales con el fin de aumentar el grado de participación en la PCP de los pescadores y otros interesados.
	Se pondrán en marcha nuevos mecanismos de descentralización para la adopción de decisiones sobre la gestión pesquera.

V.
COLABORACIÓN ESPECIAL

POSICIÓN ESPAÑOLA EN UN CONTEXTO MULTILATERAL DE REFORMA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

Miguel ARIAS CAÑETE
Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación

I. INTRODUCCIÓN

El acuerdo alcanzado recientemente en Luxemburgo sobre la reforma de la PAC despeja algunas dudas a la hora de realizar un análisis de la situación en la que se encuentran las políticas agrarias a escala internacional, pero dicho análisis todavía no está exento de dificultades, considerando el elevado número de variables e intereses en juego. El avance del proceso de liberalización comercial, cuyas negociaciones se llevan a cabo en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), resulta imparable, máxime cuando se contempla que tal proceso multilateral se viene fortaleciendo día tras día, mediante la firma de nuevos acuerdos bilaterales y regionales, de asociación y de libre comercio, a lo largo y ancho del planeta. Es por ello que el ajuste internacional de las distintas agriculturas nacionales resulta, por su carácter irreversible, tan necesario.

En este contexto, la agricultura de la Unión Europea se enfrentaba, a la hora de abordar una reforma, con dos bloques de cuestiones: internas y externas. En primer lugar, a diferencia de lo que ocurre en otros países, en el seno de una sociedad avanzada como la europea, es preciso dar una respuesta adicional y más exigente a las demandas de los consumidores en materia de seguridad de los alimentos, bienestar de los animales, y respeto medioambiental y de los contribuyentes, en lo que se refiere a una adecuada aplicación de los recursos públicos que se destinan a este sector. La segunda cuestión hace referencia a la vertiente exterior de la Unión Europea, ya que, como potencia mundial agroalimentaria, estamos obligados a hacer valer nuestra posición frente a potenciales competidores, tanto en los mercados internacionales como a la hora de regular su acceso a nuestro codiciado mercado interno. Asimismo, considerando los compromisos sobre desarrollo establecidos en Doha, la UE debe dar una adecuada respuesta al acceso de los países terceros en desarrollo y menos adelantados a nuestros mercados.

II. OPORTUNIDAD DE REFORMA DE LA PAC. LA BÚSQUEDA DE UNA NUEVA LEGITIMIDAD

En un proceso de negociación sobre liberalización comercial como el actual, donde los nuevos retos y oportunidades a los cuales debe hacer frente la economía europea exceden lo estrictamente agrario, para centrarse en los beneficios derivados de los futuros mercados de servicios, de productos industriales, de la propiedad intelectual y otros, la posición de partida de cada país de la UE resultaba muy diferente. Cualesquiera que sean las razones, lo cierto es que en un principio se apreciaban posiciones muy diferenciadas en el seno de la Unión.

Desde perspectivas netamente liberales, determinados estados, como el Reino Unido, Dinamarca y Suecia, y distintos medios de comunicación han criticado una política a la que consideraban claramente intervencionista y regulada que impide el libre juego del mercado, deroga la regulación comunitaria sobre la competencia y frena el proceso de modernización y reestructuración de las explotaciones, haciendo que los agricultores no se concentren en incrementar la rentabilidad de las mismas sino en realizar sólo lo necesario para percibir el mayor nivel de ayudas públicas posible.

Desde otros frentes, países contribuyentes netos al presupuesto comunitario como Alemania, Holanda, Suecia y Reino Unido, reclamaban una revisión profunda de la PAC para disminuir sus costes de financiación. Esta amenaza quedó, desde un primer momento, despejada en los Consejos Europeos de Bruselas y Copenhague celebrados a finales de 2002 (véase cuadro n.º 1).

Además de lo anterior, y desde otras posiciones, se considera que la autosuficiencia alimentaria ha dejado de ser una prioridad comunitaria y, en todo caso, es una función que corresponde cumplir al mercado. Muy al contrario, y como ya se ha indicado, las preocupaciones presentes son la seguridad y calidad de los alimentos, el bienestar de los animales y las de respeto del medio ambiente que se engloban dentro del concepto denominado *multifuncionalidad* de la agricultura, que incluye justamente (véase cuadro n.º 2) aquellas cuestiones no comerciales y de producción de bienes públicos que ge-

CUADRO N.º 1

CONCLUSIONES FINANCIERAS MÁS RELEVANTES. CONSEJOS DE BRUSELAS Y COPENHAGUE

Sin perjuicio de las decisiones sobre la PAC, financiación de la Unión, ni sobre los compromisos internacionales que la Unión ha asumido con la puesta en marcha de la Ronda de Doha, se acordó:

— *Asegurar un marco de estabilidad financiera a la política agraria hasta el año 2013*, sin ceder a las tentaciones de reducciones progresivas de las ayudas, ni de introducir la cofinanciación en el primer pilar de la PAC.

— *Que la suma global de los gastos relacionados con el mercado y los pagos directos anuales durante el periodo 2007-2013 deberá mantenerse por debajo de la cifra de 2006 corregida al alza en 1 por 100 anual.* Se garantiza por lo tanto el mantenimiento de un esfuerzo suficiente a favor de la agricultura comunitaria hasta el año 2013, que en dicha fecha seguirá recibiendo un apoyo del FEOGA Garantía superior a los 48.000 millones de €/anuales.

— *Introducir pagos directos de modo transitorio para los nuevos países candidatos.* Los nuevos estados comenzarán a recibir pagos directos en 2004 a un nivel del 25 por 100 de los agricultores comunitarios y alcanzando su velocidad de crucero en 2013 (que corresponden al 90 por 100 de las ayudas). El Consejo Europeo de Copenhague aprobó la posibilidad para los países candidatos de completar las ayudas a sus agricultores realizando un trasvase de hasta el 30 por 100 de los créditos destinados al desarrollo rural de 2004 a 2006, o utilizando recursos nacionales de manera que las ayudas directas puedan alcanzar el 55 por 100 del nivel comunitario a partir de 2004, el 60 por 100 en 2005 y el 65 por 100 en 2006. A partir de 2007, los nuevos estados miembros sólo podrán seguir complementando las ayudas hasta un máximo de un 30 por 100 utilizando sus propios fondos nacionales. Asimismo, también se aprobó la posibilidad de completar las ayudas hasta un nivel equivalente al que hubiera recibido el agricultor en el país candidato antes de la adhesión (2003), en un régimen nacional análogo incrementado en un 10 por 100. No obstante, hay que señalar que la ampliación supondrá un costo de 1.629 millones de € en 2006 y llegará a 5.174 millones de € en 2013, frente a 31.575 millones de € para los 15, sin incluir el sector lácteo, y 34.512 millones de € incluyéndolo. Es decir, que los agricultores comunitarios percibirán de acuerdo con sus mayores cuotas, un volumen de apoyos casi siete veces superior de los que correspondan a los diez nuevos países miembros. Ello da idea de que el impacto de la ampliación es reducido, ya que las cuotas de esos países corresponden a esas cantidades.

— *Los techos de gasto establecidos permitirán a los agricultores españoles, que hoy reciben del FEOGA-Garantía unos 6.176 millones de €, de los que 4.308 millones corresponden a ayudas directas, continuar recibiendo tales apoyos.*

— En el supuesto de que hubiera necesidad que realizar algún ajuste presupuestario, en el Consejo de Bruselas se pactó que las necesidades de los productores de las regiones desfavorecidas de la actual Unión Europea deberán protegerse. Una importante cláusula de seguridad para España, ya que, según la normativa comunitaria, el 80,4 por 100 de superficie agraria útil y el 76,3 por 100 de los municipios españoles se encuentran clasificados como zonas desfavorecidas (Zonas con Riesgo de Despoblamiento, Zonas de Agricultura de Montaña y Zonas con Limitaciones Específicas).

neralmente no facilita el mercado y que están asociadas al buen ejercicio de la actividad agraria.

La puesta en cuestión de la PAC coincidió con las negociaciones en el seno de la OMC en las que se ya se ha comenzado a pasar revista a las distintas modalidades de negociación establecidas. Ello afecta a cuestiones tales como las reglas de acceso al mercado, competencia de las exportaciones, trato especial y diferenciado a países en desarrollo, volumen y características del apoyo interno y derechos de propiedad intelectual, entre otras materias. Ello significa, un nuevo proceso de rebaja de aranceles (véase cuadro n.º 3) como el iniciado en la Ronda Uruguay (RU), que pretende eliminar las restituciones a la exportación y poner en cuestión, con arreglo al artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura de la RU, el actual sistema de ayudas comunitarias a la agricultura, que una gran mayoría de los estados miembros de la OMC considera que distorsiona los mercados y el comercio mundial.

No obstante, y a pesar de que en los últimos años la PAC ha venido siendo criticada desde distintos ámbitos, es preciso reconocer que la construcción de una nueva legitimidad social viene de la mano de la puesta en práctica del denominado modelo europeo de agricultura acordado en la Cumbre de Berlín, un nuevo desafío para una Unión recientemente ampliada a países con elevadas tasas de población activa agraria. En consecuencia, observamos que la PAC continúa siendo hoy en día, y al igual que en el pasado, un pilar básico capaz de aportar un mayor grado de estabilidad al inacabado proceso de integración europea.

Antes de proceder al análisis de la propuesta de reforma de la PAC y el acuerdo alcanzado, parece oportu-

CUADRO N.º 2

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE MULTIFUNCIONALIDAD

Los primeros antecedentes jurídicos del término se plasman en la Conferencia de Río de 1992, donde por primera vez se enuncia: «Examen, planificación y programación integrada de políticas agrícolas, teniendo en cuenta el *carácter multifuncional* de la agricultura y, en particular, su importancia para la seguridad alimentaria y un desarrollo sostenible» (cap.14.4.a).

Asimismo, han existido abundantes referencias a la multifuncionalidad de la agricultura en la Ronda Uruguay y en los debates del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC, al hablar de las consideraciones no comerciales (*non-trade concerns*). El artículo 20 del Acuerdo, apartado c), hace referencia a las preocupaciones no comerciales mencionadas en el preámbulo del propio Acuerdo: «entre ellas, la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente».

El carácter «multifuncional» se refiere a las producciones y servicios múltiples que satisfacen distintos objetivos sociales. Tales producciones conjuntas se derivan del ejercicio de la actividad agraria y, por tratarse de bienes públicos y no existir mercados privados que retribuyan tales servicios, corresponde al Estado remunerar su producción.

La OCDE ha desarrollado el análisis conceptual sobre el alcance e implicaciones de la multifuncionalidad y, desde el punto de vista político, ello ha sido recogido entre los objetivos comunes de distintos comunicados de ministros de Agricultura en 1999 y 1998, donde se apuesta por que la agricultura: «*contribuya por su carácter multifuncional, al desarrollo socioeconómico de las zonas rurales, mejorando las perspectivas de empleo mediante políticas transparentes*».

Muchos de los países en desarrollo, asistentes a la Conferencia de Maastricht de la FAO sobre multifuncionalidad, manifestaron que el concepto de *multifuncionalidad* en buena medida resulta equiparable al ya acuñado en la Conferencia de Río de *sostenibilidad* de la agricultura, citando entre las principales funciones no comerciales y públicas de la agricultura: la seguridad alimentaria (acceso a los alimentos y a la propiedad de la tierra en los países en desarrollo), la seguridad de los alimentos, el empleo agrario y/o rural, la preservación del medio ambiente, el desarrollo rural y el patrimonio cultural.

Entre los escollos encontrados para la generalización internacional de este concepto, cabe citar que su implantación no suponga otra cosa que un mero disfraz de las actuales ayudas, y ello por la carencia de fondos públicos por parte de los países en desarrollo y menos adelantados para acometer este tipo de acciones.

Por unas y otras razones, y con posterioridad a la Cumbre de Göteborg y a la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible de Johanesburgo, la idea de sostenibilidad mucho más generalizada a escala internacional, parece abrirse paso frente al concepto de multifuncionalidad.

no considerar las influencias y restricciones, tanto externas como internas, a las cuales está sometida.

1. Influencias externas

De los compromisos que se derivan de los recientes borradores de la OMC sobre modalidades de negociación (TN/AG/W/1 y TN/AG/W/1/Rev.1), de las primeras reacciones de los 22 países asistentes, los pasados 14-16 de febrero, a la reunión Mini-Ministerial celebrada en Tokio y de las manifestaciones de la Comisión, se constata:

— El desacuerdo casi unánime, con estos primeros borradores. Así, mientras para Estados Unidos y los quince países del Grupo de Cairns la propuesta resulta poco ambiciosa en lo que se refiere a la reducción de aranceles y de ayudas agrícolas que distorsionan el comercio, para la UE el documento está sesgado precisamente en favor de estos países, al considerar que las disciplinas que se proponen para los créditos a la exportación y la ayuda alimentaria son, como siempre, más laxas que las que se proponen para las ayudas a la exportación.

— La oposición comunitaria a la propuesta, por entender que la misma se orienta sobre todo a dar respuesta a las líneas de interés de los países exportadores y no toma suficientemente en consideración las preocupaciones no comerciales que interesan a la Unión, a la vez que ignora los potenciales impactos negativos derivados del aumento del comercio y porque además pretende reducir el montante de los apoyos integrados en la «caja azul».

— La propuesta Harbinson 2 es, en gran medida, idéntica al primer proyecto (véase cuadro n.º 3), y mantiene, a juicio de los Comisarios Lamy y Fischler, algunos desequilibrios graves y, por tanto, según han declarado, esperan «fervientemente que el realismo prevalezca en Ginebra frente a expectativas poco realistas». Asimismo, y como propone el propio Sr. Harbinson, es preciso «continuar ahora los trabajos técnicos sobre créditos a la exportación, ayuda alimentaria, garantías especiales para los países en desarrollo o asuntos no relacionados con el comercio, a fin de mantener el proceso dinámico de las negociaciones». Asimismo, la Comisión mantiene la necesidad de «proseguir con el examen de

CUADRO N.º 3

PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LAS DISTINTAS PROPUESTAS SOBRE MODALIDADES DE NEGOCIACIÓN ANTE LA OMC

PROPUESTA DE LA UE	*BORRADORES DE MODALIDADES DE NEGOCIACIÓN DE LA OMC*	
	Primer borrador (TN/AG/W/1)	*Segundo borrador TN/AG/W/1.Rev.1)*
— Mayor apertura de los mercados y reducción de los derechos de importación en un 36 por 100.	— La tasa media simple de reducción arancelaria estará comprendida entre el 40, 50 y 60 por 100, con un mínimo del 25, 35 y 45 por 100 y según línea arancelaria.	— Idem.
— Mejores condiciones de acceso al mercado para los países en desarrollo: • Sin derechos de aduana para los países más pobres. • Acceso a países ricos con derechos nulos para al menos el 50 por 100 de las importaciones procedentes de países en desarrollo.	— Contingentes. Posibilidad de consolidar un volumen del [10 por 100] del consumo corriente (1999-2001). Opción de consolidar un 25 por 100 del número de posiciones arancelarias que se refieran a un [8 por 100] de ese consumo si otro [25 por 100] se amplía al [12 por 100]. Esta ampliación podrá realizarse por tramos iguales en [5] años.	— Idem.
	— Se prevé la supresión de la cláusula de *salvaguardia especial* para los países desarrollados en un plazo de cinco a siete años.	— Idem.
	— Vaga referencia en materia de indicaciones geográficas, inocuidad de los alimentos y etiquetado.	— Idem.
— Reducción de las subvenciones a la exportación en un 45 por 100.	— Reducción progresiva de las subvenciones a la exportación. La fórmula establecida parte desde un nivel consolidado del 100 por 100 en el año 0, que se va reduciendo paulatinamente desde el [65 al 85 por 100] en el año 1 según se apliquen distintos coeficientes, hasta alcanzar valores del [0,6 al 14 por 100] en el año 12.	— Idem. Se establece que la reducción arancelaria de los productos elaborados será equivalente a la correspondiente al producto de base multiplicada por un factor de [1,3].
— Reducción en un 55 por100 de las ayudas agrícolas que distorsionan el comercio.	— Reducción en un [50 por 100] de los pagos directos consolidados de la caja azul (media 1999-2001). Por tramos iguales durante [cinco] años.	— Idem.
	— La MGA total final consolidada de la caja ámbar (1999-2001) se reducirá en un [60] por 100 en tramos anuales iguales a lo largo de un período de [cinco] años.	— Idem.
	— Se reduce la *cláusula de mínimis* del 5 por 100 al 2,5 por 100 en cinco años para los países desarrollados y se mantiene en el 10 por 100 para los países en desarrollo.	— Idem.

las preferencias arancelarias, cruciales para muchos países en desarrollo, y de la justificación de la clasificación de las ayudas internas (las 'cajas') y su pleno compromiso con la obtención de un resultado positivo de las negociaciones sobre agricultura dentro de los parámetros de la Declaración de Doha».

— También los países en desarrollo se quejan de que sus necesidades de desarrollo y seguridad alimentaria no han sido suficientemente consideradas, a la vez que rechazan el corto plazo de diez años que se propone para que éstos reduzcan sus tarifas aduaneras.

Desde la posición española, el documento no sólo resulta desequilibrado, sino incluso discriminatorio y contradictorio con el proceso iniciado en la Ronda Uruguay y continuado con la Declaración Ministerial de la Ronda de Doha para el desarrollo. Lo que algunos pretenden con las actuales negociaciones en el seno de la OMC no es otra cosa que el desmantelamiento, frente a países terceros, de la protección en frontera de la que goza la agricultura comunitaria.

España ya manifestó en su día que la posición comunitaria sobre modalidades de negociación, presen-

tada por la Comisión ante la OMC a finales de febrero (28-02-03), ofrece abultadas concesiones iniciales. Un punto de partida excesivo que nuestro país considera debería haber sido, como mucho, el punto de llegada del actual proceso negociador.

Resulta sorprendente que la «caja azul» sea considerada en la actualidad un corpúsculo extraño de efectos perturbadores para el mercado cuando, precisamente en atención a sus efectos positivos sobre el control de las producciones, hubo consenso en la Ronda Uruguay en dejar este tipo de ayudas fuera de los compromisos de producción. Estudios académicos posteriores han constatado que las ayudas incluidas en la «caja azul» se diferencian de las que integran la «caja ámbar» en que generan un menor grado de distorsión en los mercados.

Todo ello sin entrar a considerar las exageradas propuestas relativas al acceso al mercado, restituciones a la exportación, la clamorosa falta de atención a las preocupaciones no comerciales expuestas por la UE a lo largo de todo el proceso, ni que se vea cuestionada la continuidad de la «cláusula de paz».

En tal contexto, y considerando el tratamiento que la OMC hace de las ayudas directas de la caja azul, no resulta extraño que la Comisión, por razones de estrategia negociadora y también por otras motivaciones de orden interno, se haya visto forzada a proponer en la reforma de la PAC, el concepto de desacoplamiento o disociación total de las ayudas de la producción, como luego veremos, de graves efectos para nuestra economía agraria y rural regional. Desde la posición española, entendemos que ni siquiera con unos documentos (Harbison 1 y 2) tan desequilibrados es necesario un desacoplamiento completo de las ayudas directas al sector.

2. Cuestiones internas

Una vez establecidos, por razones de estabilidad presupuestaria, una serie de techos de gasto a los cuales debe ceñirse la PAC, es preciso dotarse de algún mecanismo interno de reasignación de fondos que permita atender las necesidades financieras que exigen las nuevas medidas de política agraria que es preciso aplicar. Este instrumento, conocido como «modulación», fue ya implantado con carácter facultativo en la *Agenda 2000*. La modulación significa, en esencia, recortar parte de los fondos destinados a las ayudas directas para destinarlos a otros conceptos, como el desarrollo rural u otras necesidades financieras de la política agrícola común.

Por último, entre otras medidas, tendentes al logro de nuevos objetivos y a una mayor legitimación de la PAC frente a los consumidores y contribuyentes de la propia Unión Europea, valoramos las mayores exigencias de control por lo que representa de avance en el cumplimiento de la normativa comunitaria, aunque de ello no siempre se derive, como algunos sostienen, una mayor simplificación de la PAC. En lo que sí estamos muy de acuerdo es en la oportunidad de introducir nuevas medidas sobre seguridad y calidad de los alimentos, de bienestar animal y de protección del medio ambiente.

III. PROPUESTAS DE LA COMISIÓN

En este contexto, que además coincide con la más ambiciosa ampliación que nunca ha afrontado la Unión Europea, el Comisario Fischler presentó en enero de 2003, y con posterioridad a una previa Comunicación de la Comisión de julio de 2002, los textos legislativos (COM (2003) 23) de reforma de la PAC bajo el título de *Una perspectiva política a largo plazo para una agricultura sostenible*. La nueva propuesta pretendía incrementar la competitividad de la agricultura, favorecer una agricultura sostenible y más orientada hacia el mercado y, mediante un mayor equilibrio en la asignación del gasto, potenciar el desarrollo rural.

Con esta nueva titulación, mediante la cual se introduce el término «sostenible», significa por una parte, que el término «multifuncionalidad», tan denostado durante mucho tiempo por el grupo de Cairns, se consideraba, al parecer, definitivamente inserto en la idea de sostenibilidad. Ello sería mucho más aceptable para los países en desarrollo y facilitará las negociaciones ante la OMC. Asimismo, y en paralelo, se apuesta por potenciar el desarrollo rural, un marco de apoyo para las preocupaciones no comerciales, mucho más cercano a las posiciones que EE.UU. ha venido manteniendo en distintos foros internacionales.

1. Una nueva modalidad de apoyo interno desacoplado de la producción

Con la introducción de la disociación total de las ayudas, la Comisión, en su modelo de reforma, modificaba sustancialmente el modelo de apoyo y regulación de mercados que, de fundarse estrictamente en modelos productivistas, pasaría a orientarse en gran medida a los productores o explotaciones, con un sistema de apoyo general «simplificado» dentro del primer pilar de la PAC (véase cuadro n.º 4).

CUADRO N.º 4

LÍNEAS FUNDAMENTALES DEL MODELO DE APOYO PROPUESTO

— *Se generaliza una ayuda única a la renta por explotación disociada de la producción que puede fragmentarse en derechos de ayuda ligados a hectáreas subvencionables.* La ayuda sería calculada a partir de los montantes percibidos durante las campañas 2000, 2001 y 2002, y condicionada a criterios no productivos. El nuevo régimen integraría las ayudas vigentes a favor de los cereales (incluidos los ajustes en arroz y trigo duro), oleaginosas, proteaginosas, retirada de tierra vinculada a los cultivos herbáceos, fécula de patata, leguminosas grano, forrajes deshidratados, ovino y vacuno. Con posterioridad a la reforma de las OCM correspondientes, se incluirían también las ayudas directas en los sectores de aceite de oliva, azúcar y ciertas frutas y hortalizas.

— *La nueva ayuda única por explotación será compatible con la «caja verde»* (green box) *y facilita una mejor defensa del modelo europeo de agricultura ante la* OMC.

— *Se mantiene un apoyo específico a cinco producciones:* trigo duro, proteaginosas, arroz, frutos secos y cultivos energéticos, apoyo que se sumaría a la ayuda global por explotación.

— *Se reduce la intervención a una simple red de seguridad,* que afectaría a sectores como cereales (excluido centeno) y ovino que ya perciben ayudas, y a sectores sin ayudas como viñedo, frutas y hortalizas (a través de la destilación o retirada). Esta operación ya se realizó para algunos de los sectores en la reforma de la Agenda 2000 o reformas posteriores (vacuno y ovino) y en otros sectores, como el porcino, éste ha sido siempre un planteamiento permanente.

— *Se establece un principio de condicionalidad obligatorio,* mediante el cual las ayudas se condicionan al cumplimiento efectivo de las disposiciones legales vigentes y al mantenimiento de las tierras en buenas condiciones agrarias.

— *Se mantiene al de retirada de tierras a largo plazo (10 por 100 de superficie) para aquellos agricultores actualmente ya obligados y se proponen ayudas para cultivos energéticos.*

1.1. *El desacoplamiento*

Como antecedente, cabe decir que la utilización de este término ha sido prolija en la última década en medios universitarios y de negociación comercial.

El desacoplamiento podría ser considerado como tal siempre y cuando «los efectos de distorsión sobre el comercio o sobre la producción sean nulos o casi nulos». Lo que se pretende con este término no es otra cosa que identificar aquellas medidas de política agraria denominadas de la «caja verde» y que, como tales, están excluidas del cálculo de la Medida Global de Apoyo y, por tanto, de los mecanismos de reducción de ayudas acordados en la Ronda Uruguay.

Sin entrar a considerar otro tipo de distorsiones, como las presupuestarias, fiscales, monetarias y de pérdida de bienestar general asociadas a otras muy distintas medidas, los esfuerzos realizados por la OCDE para ahondar en las complejas dimensiones teóricas, empíricas y reglamentarias del desacoplamiento de las ayudas agrícolas no han conducido, hasta la fecha, a conclusiones claras sobre la posibilidad y oportunidad de su aplicación generalizada al sector agrícola.

Ante la dificultad evidente de imaginar una política agrícola totalmente desacoplada, en ocasiones se ha llegado a plantear en el seno de esta organización:

— Si no sería más apropiado definir un cierto «grado de desacoplamiento» que definir una política totalmente desacoplada.

— La conveniencia de considerar distintos grados de desacoplamiento para productos diferentes, más que un único programa de desacoplamiento.

— La necesidad de analizar qué decisiones adoptarán los agricultores ante tales medidas, tanto desde el punto de vista de la producción como en función de su incorporación y abandono del sector.

1.2. *Críticas al desacoplamiento*

El modelo que proponía la Comisión es, por todo ello y en primer lugar, susceptible de una crítica técnica, ya que se trataba de un modelo todavía muy teórico y lleno de interrogantes.

En particular, el desacoplamiento no se ha llevado nunca a la práctica en países de nuestro entorno; incluso Estados Unidos, considerando que se trata de una alternativa caduca, vuelven, en su reciente *Farm Bill*, a modelos contrarios de ayudas más vinculadas a la producción. Es, pues, un modelo que facilita sin duda la negociación en el seno de la OMC, por cuanto las nuevas ayudas diseñadas pasarían a integrarse en la lla-

CUADRO N.º 5

RAZONES DEL RECHAZO POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

— El cálculo de las ayudas basándose en referencias históricas consolida profundas diferencias entre agricultores que restan legitimidad social a las ayudas y facilitan su futura desaparición.

— Los apoyos indiscriminados y globales a las explotaciones alterarán toda la ordenación de la producción local, dejando al mercado sumido en grandes oscilaciones por la sobresaturación de algunos productos a priori más rentables, y comportará una destrucción de empleo agrario, al tenderse a producir con los menores costos posibles de mano de obra.

— Al capitalizarse los pagos desvinculados en el valor del suelo, se agravan los problemas estructurales del mercado de la tierra y se endurecen las barreras de entrada de nuevos agricultores y ganaderos y la posibilidad de ampliar la dimensión de la explotación. La falta de necesidad de producir puede, además, limitar gravemente el relevo generacional.

— El sistema es disuasorio, por tanto, de la actividad económica y del desarrollo rural, en territorios y actividades con limitaciones productivas por razones climáticas y otros condicionantes.

— Discrimina a las producciones mediterráneas y a determinadas comunidades.

— Las OPA rechazan igualmente el modelo de ayuda desacoplada totalmente por las mismas razones, y añaden la existencia de problemas con las explotaciones ganaderas en régimen extensivo y trashumante.

CUADRO N.º 6

IMPACTO DE LA PROPUESTA EN ESPAÑA. ESTUDIO DEL MAPA

La aplicación de este modelo en nuestro país ha sido estudiada por el Ministerio de Agricultura en los sectores de cereales, oleaginosas, proteaginosas, leguminosas de grano y arroz, y en el sector ganadero.

— En cereales, oleaginosas, proteaginosas y leguminosas grano, el estudio abarca las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Navarra que, con 6.997.638 has. de estos cultivos, suponen más del 90 por 100 de la superficie total acogida al sistema de ayudas. En la hipótesis de una disminución combinada de ayudas (20 por 100) y precios (10 por 100), se constata un fuerte abandono de superficie en sectores como cereales de secano, que podrían alcanzar más de 1.700.000 has., cifra importante y más reveladora, si cabe, considerando que de tal superficie más de 800.000 has. corresponderían a Castilla-La Mancha, que perdería casi la mitad de sus tierras cultivadas, al igual que Aragón y Extremadura.

— En el caso del arroz, las comunidades que se han incluido en el estudio son Andalucía, Aragón, Cataluña, Extremadura y Comunidad Valenciana. La superficie dedicada al cultivo del arroz en dichas comunidades representa el 98 por 100 de España, y el impacto alcanza a unas 50.000 has., que podrían caer en la marginalidad económica.

— Dentro de las producciones ganaderas, en el ovino de carne las propuestas de reforma podrían suponer el cierre de 31.000 explotaciones (el 58 por 100 del total) y la desaparición del 64 por 100 del censo (9.000.000 de cabezas). El impacto también sería muy fuerte en el ovino de leche, sector en el que desaparecerían un millón de cabezas (30 por 100 del censo) y más de 2.500 explotaciones (20 por 100 del total).

— En España, Castilla-La Mancha, Aragón y Extremadura estarían entre las regiones más afectadas por el abandono de superficie destinada a cultivos de cereales, cebada y trigo duro básicamente, y en el caso del ovino, las regiones más afectadas serían, además de las anteriores, Andalucía, y Castilla y León.

mada «caja verde», pero que, en el caso de España, su aplicación podría tener a escala regional efectos devastadores.

La propuesta era, asimismo y por distintas razones, cuestionada por los gobiernos de las distintas comunidades autónomas (véase cuadro n.º 5).

La Comisión sostenía que este nuevo sistema de ayudas satisface objetivos internos, como son: la simplificación de trámites para los agricultores, una mayor orientación hacia el mercado, la integración de la dimensión medioambiental y de los nuevos estados miembros recién llegados a la PAC mejorando, por la propia naturaleza de tales apoyos, el clima de aceptación internacional de la nueva política agrícola común.

Sin embargo, desde la perspectiva española, este desacoplamiento total de las ayudas agrarias respecto a la producción podría llevarnos a graves desajustes en nues-

tros sectores productivos, con consecuencias graves para la industria transformadora, las cooperativas, el empleo agrario, y por el abandono de tierras y producciones ganaderas que puede producir.

1.3. *Su impacto en España*

El estudio de impacto de la propuesta que realizó el Ministerio de Agricultura en los sectores de cereales, oleaginosas, proteaginosas, leguminosas de grano, arroz y sectores ganaderos confirmaba los citados temores (véase cuadro n.º 6).

En la comunicación inicial de la Comisión se afirmaba que los efectos negativos del desacoplamiento podrían paliarse a través de medidas de desarrollo rural, ya que el segundo pilar se vería reforzado con fondos de la modulación y, como luego veremos, ello no podrá ser así.

Por otra parte, los efectos conjuntos del desacoplamiento de las ayudas y la simultánea regresividad y modulación de las mismas afectarían, sobre todo y muy negativamente, a las regiones más desfavorecidas de la Unión Europea, justamente aquellas que presentan escasas alternativas de producción. Ello contradice el mandato de las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de los pasados 24 y 25 de octubre, donde se reafirma la voluntad de proteger las necesidades de los productores de las regiones desfavorecidas de la actual Unión Europea, además de la voluntad de mantener la agricultura multifuncional en todas las zonas de Europa de conformidad con las conclusiones de los consejos europeos de Luxemburgo de 1997 y de Berlín de 1999.

1.4. *Propuesta española frente al desacoplamiento*

Un cambio tan radical del modelo de apoyo propuesto no parecía compatible con la necesidad de mantener la producción en las zonas desfavorecidas, ya que serían precisamente éstas áreas las primeras en abandonar la producción, al no poder cubrir los agricultores sus costes de producción. Por todo ello, consideramos que estas zonas deberían tener un tratamiento especial y diferenciado en la nueva reforma, no siendo legítimo afirmar que las consecuencias negativas derivadas de ella deban ser exclusivamente paliadas a través de las medidas de desarrollo rural, si además no se contempla, paralelamente, un incremento de los fondos destinados específicamente a estas zonas, incrementos que brillan por su ausencia en las actuales propuestas de reforma.

España propuso, tal y como aconseja el Parlamento Europeo y proponía en su día la alternativa española formulada tras la presentación de la Comunicación de la Comisión, una desconexión parcial de las ayudas *que permitiera mantener un tramo de ayudas ligadas a la producción que impida el abandono y deslocalización de los cultivos.*

En el debate celebrado en el Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea el pasado 27 de enero de 2003, el tema del desacoplamiento fue el que centró las intervenciones; de los quince estados miembros, salvo Reino Unido, Alemania, Suecia, Holanda y Dinamarca, que manifestaron su conformidad básica con las

CUADRO N.º 7

PROPUESTA SOBRE MODULACIÓN. POSICIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y OPA

— La franquicia de 5.000 € es insuficiente, ya que los verdaderos agricultores a título principal estarían sujetos a modulación, en tanto que los agricultores a tiempo parcial u ocasionales estarían todos exentos. Por eso, todas las comunidades proponen elevar la franquicia, la mayoría a 10.000 € (Asturias, 20.000 €; Cataluña, 12.000 €; Andalucía ha llegado a proponer hasta 30.000 €).

— El porcentaje de modulación establecido se considera excesivo.

— La asignación de fondos procedentes de la modulación para desarrollo rural resulta desfasada en el tiempo y muy reducida en su cuantía respecto a las necesidades y objetivos señalados.

— Existe un apoyo mayoritario a introducir nuevos elementos de progresividad en los porcentajes de modulación establecidos.

— Algunas comunidades quieren que los fondos modulados sean imperativamente reinvertidos en la misma comunidad de la que proceden, sin que se distribuyan nacionalmente de acuerdo con criterios de cohesión económica y social (Castilla y León, y Extremadura); el resto parece inclinarse por el criterio contrario.

Las OPA comparten estos criterios, salvo ASAJA, que es partidaria de descrestar rendimientos en las distintas zonas de producción, como alternativa para obtener fondos a favor de la multifuncionalidad.

propuestas del comisario Fischler, el resto de los ministros formularon reservas con mayor o menor intensidad a estas propuestas, siendo las posiciones más duras las expresadas por Francia, Irlanda, Luxemburgo y España.

2. Regresividad y modulación de las ayudas

Además de la introducción del desacoplamiento, la novedad más importante de la propuesta era la del capítulo 2, que se refería a la reducción progresiva de los pagos directos y a la modulación, que también fueron objeto de análisis por las comunidades autónomas y OPA, aunque aquí las posturas eran más divergentes (véase cuadro n.º 7).

Dentro de los límites nacionales de ayuda establecidos, se *reducirían* anual y progresivamente todos los pagos a los agricultores en porcentajes crecientes del 1 por 100 en 2006 hasta el 19 por 100 en 2012, si bien se establecen unas ayudas adicionales, que compensan tales reducciones, cuando se trata de agricultores que perciben menos de 50.000 € anuales. Los de menos de 5.000 € quedan finalmente exentos de reducción.

Ahora bien, como señalaba la propia exposición de motivos de la propuesta de reglamento horizontal, la fijación de un límite para el gasto agrario destinado a la política de mercados supone que el mecanismo de transferencia entre rúbricas presupuestarias no pueda hacerse efectivo antes de 2007.

El sistema de *modulación* era el instrumento encargado a partir de esa fecha de lograr un mayor equilibrio entre el gasto destinado al mercado y el orientado al desarrollo rural, segundo pilar que se quiere potenciar. Tras concretarse las propuestas en textos reglamentarios, la posibilidad anterior pasaba a ser una entelequia, puesto que hay, por una parte, hay un desfase temporal entre el desacoplamiento que se quiere empezar a aplicar en el año 2004 y las medidas de desarrollo rural y de financiación de la condicionalidad, que no se verían reforzadas hasta el año 2007, y ello de modo insignificante ya que sólo una pequeña parte de los fondos de la modulación podría ser trasvasada a la política de desarrollo rural. Basta para ello pensar que a escala comunitaria, y aplicando la modulación prevista del 19 por 100 a velocidad de crucero, en el año 2013, en toda la Unión Europea podrían haberse destinado anualmente a desarrollo rural 1.481 millones de €; en el caso español, la hipótesis más optimista, si hubiera prosperado la tesis de la Comisión de introducir elementos de cohesión como criterio de reparto, lo más que hipotéticamente recibiría España sería 288 millones de € (199 si se aplica simplemente nuestro porcentaje de participación en las ayudas directas), cantidad totalmente insuficiente para paliar los efectos que antes hemos puesto de manifiesto.

IV. POSICIÓN ESPAÑOLA SOBRE LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

En la Intervención realizada en el Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea, el pasado 27 de enero, tuve la ocasión de pronunciarme sobre las propuestas de reglamento de reforma de la PAC. Puse de manifiesto que la Comisión confirmaba su alejamiento de los compromisos de la *Agenda 2000* al insistir en presentar una reforma profunda de la política agrícola común.

No obstante, una reforma de la PAC era necesaria para atender las demandas que se plantean, desde el punto de los compromisos internacionales y desde el propio contexto interno de la Unión Europea. Y, en este sentido, comenzamos a colaborar con la Comisión y los demás estados miembros de la Unión Europea para trabajar en alternativas que fueran más favorables para el conjunto de la agricultura europea.

En relación con los aspectos horizontales de la propuesta, expondré los principios que han constituido la base de nuestras propuestas.

En el *desacoplamiento* de las ayudas, la propuesta de desconexión total era inaceptable desde la perspectiva española, ya que todo sistema de ayudas debe mantener suficientes instrumentos de regulación del mercado y garantizar la continuidad de la actividad y la producción agraria en el conjunto del territorio.

Además, el desacoplamiento total planteaba problemas de legitimidad de la PAC, al suponer unas ayudas que, a largo plazo, serán fácilmente desmantelables por su carácter exclusivo de ayuda a la renta sin obligación alguna de producir. Igualmente, supone problemas económicos de gravedad al generar el abandono de la producción en las zonas más desfavorecidas y en aquellas producciones en que los costes no sean suficientemente remunerados por el mercado. Por último, supone problemas prácticos de puesta en marcha del sistema.

España defendió un sistema de desconexión parcial de las ayudas que permita mantener un tramo de ayudas ligadas a la producción, lo que impedirá el abandono y la deslocalización de los cultivos, mejorando además la oferta comunitaria en la Organización Mundial de Comercio.

En relación con el esquema de *modulación* propuesto, evaluamos positivamente el carácter comunitario y obligatorio, así como el paso dado a favor de un sistema de modulación más progresivo que el inicialmente propuesto. Mientras tanto, permanecía la incertidumbre del equilibrio de los fondos asignados entre los dos pilares de la política agrícola común.

A la luz de las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, tendría que revisarse al alza la base de la rúbrica 1B, a aplicar durante el siguiente período de perspectivas financieras para cubrir las necesidades tanto de las nuevas zonas que dejarán de ser Objetivo 1, por el efecto estadístico de la ampliación, como de las nuevas medidas de desarrollo rural propuestas.

Así mismo, considerábamos decepcionante el destino propuesto para las cantidades liberadas por la modulación para las nuevas necesidades de la política agrícola común.

¿Cuál es el sentido de ir produciendo un ahorro para financiar futuras reformas de OCM, de las que no tenemos calendario ni estimación de costes? Cabe también la pregunta del destino presupuestario de los ahorros obtenidos con anterioridad a la puesta en marcha de esas reformas. Creo que sería más apropiado buscar la fórmula de financiación de las reformas cuando las tengamos sobre la mesa.

Además, los flujos financieros originados con la modulación beneficiarían, en mayor medida, a aquellos productores que estaban más protegidos en términos Medida Global de Apoyo (azúcar y leche), que no se sitúan, en ningún caso, en las zonas desfavorecidas de la Unión y que no se verán compensados suficientemente con las aportaciones que se proponen en desarrollo rural, lo que aumentará los desequilibrios que actualmente existen.

Por lo que se refiere a la *eco-condicionalidad*, aceptábamos el nuevo concepto, ampliado y reforzado, y que se extendía más allá de las normas medioambientales a las de seguridad alimentaria, laboral y de sanidad y bienestar animal, por considerar necesario que se cumplan las normas en vigor.

En relación con las modificaciones propuestas al reglamento 1257/99, de apoyo al *desarrollo rural* a cargo del FEOGA, la introducción de nuevas medidas se evaluaba de forma positiva. La ayuda para el cumplimiento de las normas comunitarias, la ampliación de las medidas agroambientales al bienestar animal y a la calidad alimentaria, así como la concesión de indemnizaciones compensatorias en las zonas protegidas desde el punto de vista medioambiental, eran bienvenidas.

Por último, con respecto a los *sectores*, quiero resaltar los aspectos negativos de las propuestas sectoriales, que debían mejorarse o ser modificados para que puedan ser aceptados desde la perspectiva española.

En relación con los *cereales*, prácticamente toda la propuesta, tanto la reducción del precio de intervención como la reducción de las ayudas al trigo duro, carecía de fundamentos técnico-económicos, por lo que resultaba difícilmente aceptable.

En lo que respecta al *arroz,* había dos cuestiones especialmente importantes a resolver: la primera era el mantenimiento del actual sistema progresivo de penalización o reducción de la ayuda por el rebasamiento de la superficie de base, que sólo existe en este sector, y que es, por lo tanto, en el único en el que no se distribuyen los fondos disponibles para el sector en cada campaña, suponiendo importantes ahorros para el presupuesto comunitario. Esta discriminación no tiene, además, justificación productiva alguna, lo que la hace insostenible. La segunda era la insistencia en establecer un sistema de almacenamiento privado para regular el mercado, que consideramos inoperante.

En el caso de los *forrajes desecados,* la inconsistencia de la propuesta de la Comisión llegaba a su límite cuando proponía que el 50 por 100 de la ayuda actual al sector se transforme en una ayuda a la industria, transitoria y decreciente, a desaparecer en cuatro campañas, mientras que a continuación proponía para la fécula de patata una ayuda desacoplada a la renta del agricultor por el 50 por 100 de la ayuda actual, una ayuda específica ligada a la producción del otro 50 por 100 y el mantenimiento sine díe de la actual ayuda a la industria transformadora, lo que constituye una auténtica discriminación entre un producto —la fécula de patata— más característico del Norte de la Unión Europea y otro producto —los forrajes desecados— más característicos del Sur de la Unión.

En relación con los *frutos de cáscara*, tengo que señalar especialmente la insuficiencia de la ayuda comunitaria que se proponía. El nivel total de apoyo que se proponía era insuficiente para garantizar el mantenimiento del sector. Por todo ello, consideraba necesario un incremento de la ayuda comunitaria para conseguir, al menos, el mismo nivel de protección actual.

Podemos afirmar que España, dadas las razones expuestas, evaluaba las propuestas de reglamentos de reforma de la PAC de manera negativa. La reforma que nos presentaba la Comisión, como ya expuse desde un principio en el seno del Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca de la Unión Europea el pasado 27 de enero, era

arriesgada, excesiva e intransigente. A partir de este momento se abrió un intenso proceso de negociación que culminó a finales del mes de junio. A lo largo de todo el proceso mostramos nuestra disposición a la negociación y el diálogo para diseñar una PAC más equilibrada y adaptada a las necesidades reales de los agricultores y ganaderos de la Unión Europea.

V. ACUERDO DE REFORMA DE LA PAC

Tras un año de debate y duras negociaciones, a la luz de los resultados obtenidos en el acuerdo de Luxemburgo del pasado día 26 de junio sobre la PAC, puedo afirmar sin equivocarme que la estrategia y las prioridades mantenidas con firmeza hasta el final han dado resultados muy positivos para nuestro sector agrario.

Así es, la reforma de la PAC proporciona buenas perspectivas para todos nuestros agricultores hasta el año 2013, suponiendo ingresos adicionales de más de 2.700 millones de euros.

España ha participado activamente en la ofensiva diplomática desplegada para conseguir una reforma adaptada a las necesidades reales de los agricultores y ganaderos. En este sentido, en los últimos meses he desplegado una estrategia para tejer un eficaz entramado de alianzas con los estados miembros que compartíamos posiciones comunes. En todo momento ha habido una sintonía total con Francia, y en muchos aspectos coincidíamos con Luxemburgo, Irlanda y Portugal. Al bloque de rechazo de la propuesta también se sumó a última hora Alemania, que nunca acabó de tener una posición muy definida.

A continuación repasaré brevemente cada uno de los aspectos de la reforma acordada. De los quince estados miembros, España es quien más puntos concretos reivindicó a lo largo de las negociaciones y de los documentos de compromiso que fue presentando la Presidencia griega.

Dentro de los aspectos horizontales, la piedra angular de la propuesta, como ya he mencionado, era el *desacoplamiento* de las ayudas de la producción. Con el acuerdo final se ha logrado ese difícil equilibrio entre las exigencias derivadas de la negociación de la OMC y la necesidad de no poner en peligro la actividad agraria. En efecto, con el fin de reducir al mínimo los riesgos de abandono, los Estados miembros podrán mantener vinculadas a la producción parte de las ayudas que se conceden en determinados sectores.

En cultivos herbáceos podrán mantenerse vinculadas a la producción hasta el 25 por 100 de las actuales ayudas por hectárea o, alternativamente, mantener vinculado hasta el 40 por 100 de la ayuda suplementaria al trigo duro. Con estas cifras no hay riesgo importante de abandono en las diferentes comunidades autónomas.

En el sector vacuno se dan varias opciones a los estados miembros. Se puede optar por conservar hasta el 100 por 100 de la actual prima por vaca nodriza y el 40 por 100 de la prima por sacrificio, o bien conservar hasta el 100 por 100 de la prima por sacrificio o hasta el 75 por 100 de la prima especial por animales machos, siendo la primera opción la que más conviene a España para evitar posibles abandonos.

En cuanto al sector ovino y caprino, podrá mantenerse vinculada a la producción hasta el 50 por 100 de la prima por cabeza, incluida la llamada prima al mundo rural, que es la prima suplementaria concedida en las zonas desfavorecidas.

Además, hemos conseguido que el desacoplamiento en el sector lácteo, no se aplique hasta el año 2008, es decir, cuatro años más tarde de lo que se nos proponía.

La ayuda a las semillas se mantiene fuera del régimen del pago único, lo que evitará la desaparición del sector. También quedan excluidas de ese pago único las ayudas concedidas en la Comunidad Autónoma de Canarias, en su condición de región ultraperiférica. Este hecho supone un logro muy positivo para España, que junto a Francia y Portugal, solicitó reiteradamente un tratamiento diferenciado para las regiones insulares por sus características especiales.

Además, también se ha atendido en el acuerdo final la petición española de prohibir el cultivo de frutas y hortalizas en las tierras acogidas al pago único, para evitar agravios comparativos a nuestros productores de frutas y hortalizas.

Por último, con respecto al desacoplamiento parcial, se ha establecido que los estados miembros que necesiten un período transitorio, podrán retrasar su aplicación hasta el 1 de enero de 2007.

A continuación haré referencia a las propuestas sobre *degresividad* y *modulación*. La llamada degresividad era una reducción progresiva de las ayudas para todos los agricultores que estaba fijada hasta el nada despreciable porcentaje del 19 por 100. Todo ello para financiar reformas del primer pilar, y con un mecanismo nada sencillo de reembolso o concesión de una ayuda adicional en función de que el volumen de ayudas por

agricultor fuera inferior a 5.000 euros, entre 5.000 y 50.000 euros o superior.

Desde el principio rechazamos la degresividad, ya que incrementaba el riesgo de abandono y suponía un grave recorte de ayudas. Máxime cuando su justificación era acometer unas reformas como las de cereales y leche, innecesarias más allá de las acordadas en la *Agenda 2000*. El resultado del acuerdo final es que se ha evitado la introducción de una fórmula automática de reducción de las ayudas y se ha sustituido por una declaración de la Comisión sobre un mecanismo de disciplina financiera que sólo se desencadenará a partir del año 2007 si las previsiones de necesidades superaran la dotación de la rúbrica 1A, menos un margen de 300 meuros.

En cuanto a la modulación, se ha aprobado una modulación comunitaria, obligatoria y en términos muy razonables puesto que los porcentajes de reducción de ayudas son moderados, 3 por 100 en 2005, 4 por 100 en 2006 y 5 por 100 a partir del año 2007. Además, no se aplicará a los primeros 5.000 euros, luego la gran mayoría de nuestros agricultores no se verán afectados por estas reducciones.

Ha sido una batalla ardua el conseguir que los fondos generados por la modulación, con destino al desarrollo rural, se repartieran con cohesión, pero en este caso, afortunadamente, la Comisión propuso criterios de cohesión, compartiendo nuestra postura. En contra de esta tesis, ha habido muchos estados miembros que no aceptaban la idea de que los fondos generados en su territorio se destinaran al desarrollo rural en otros estados miembros. Sólo un punto porcentual de aquellos en los que se reduzcan las ayudas, se quedará en el estado miembro que lo generó y el resto se reparta con criterios de cohesión, aunque se deba, seguidamente, proceder a un ajuste para que cada estado miembro reciba al menos el 80 por 100 de los fondos de modulación recaudados en su territorio.

España va a obtener 1.347 Meuros adicionales para desarrollo rural con un saldo positivo entre los aportado y lo modulado en España de 309 meuros, en el período 2005-2013.

También hemos conseguido que las ayudas que se perciben en Canarias, en su condición de región ultraperiférica, queden exentas de la modulación, lo que es un hecho altamente positivo.

En lo referente a la *condicionalidad*, se ha conseguido reducir sustancialmente el número de normas, de 38 a 18 y su introducción en el sistema será de forma progresiva y por último se van a establecer indicadores cuantitativos para una mejor aplicación de este mecanismo. La simplificación de la condicionalidad era un aspecto esencial para nosotros, y así se ha logrado en el acuerdo final.

Alcanzado este punto, se puede comprobar que gran parte de las prioridades que configuraban la posición española han sido atendidas.

Seguidamente, si analizamos los *aspectos sectoriales* de la reforma, cuyas propuestas iniciales también afectaban gravemente a España, sobre todo en cuanto al arroz, los forrajes desecados, el trigo duro y los frutos secos, comprobaremos que hemos conseguido acuerdos según los objetivos que se había planteado España, garantizando la permanencia de todos y cada uno de esos sectores en la agricultura nacional.

Para el sector de los cereales, la reforma de la OCM se basaba en un descenso del 5 por 100 de los precios de intervención, que finalmente, y tras distintas propuestas de reducciones menores, no se ha llegado a aplicar. De esta manera evitamos que España pierda los 116 Meuros que suponía esta medida, ya que la compensación propuesta a aquel descenso de precios era solo parcial. Y además, los incrementos mensuales, que inicialmente desaparecían, se reintroducen en un 50 por 100, estableciéndose en 0,465 euros/tonelada, lo que sin duda nos va a permitir una mejor regulación de las campañas cerealistas.

En trigo duro también ha mejorado la situación, pues se ha conseguido elevar la ayuda específica para la producción en zonas tradicionales hasta los 285 €/ha, circunstancia que supone un nivel de apoyo sustancial para el mantenimiento de este cultivo en España, que sólo desciende 19,5 € por hectárea de los 344,5 actuales, frente a los 54,5 €/ha. que contenía la propuesta, teniendo en cuenta que se establece una nueva ayuda por calidad de 40 €/ha.

En cuanto al arroz, creo que junto al sector del trigo duro que acabo de mencionar, son los dos sectores donde más claramente hemos conseguido cumplir nuestros objetivos iniciales. La penalización progresiva por rebasamiento de la superficie, que tantos problemas causaba a nuestros arroceros ya que les suponía penalizaciones de hasta un 44 por 100, se convierte en penalización proporcional, lo que supondrá rebajar esa penalización a un 6 ó 7 por 100 y que se va a traducir en unos ingresos adicionales de 25 millones de euros. Además, España pedía el mantenimiento del régimen de intervención clásica, en lugar del sistema de almacenamiento privado que quería la Comisión y también lo hemos conse-

guido, considerando suficiente el límite de 75.000 t. finalmente acordado.

En forrajes desecados la propuesta inicial de la Comisión era reducir la ayuda a la industria transformadora a la mitad e irla reduciendo progresivamente hasta su desaparición en cuatro años, aplicando la otra mitad del presupuesto bajo la forma de una ayuda desacoplada a los agricultores, que hasta ahora no recibían ninguna ayuda directa. El acuerdo final ha sido positivo para nosotros, pues España pedía que se mantuviera esta ayuda a la industria de forma permanente y lo hemos conseguido. Con esta medida se asegura el mantenimiento de las 86 industrias españolas dedicadas a la transformación de forrajes, y el de los empleos que generan: un empleo directo de 1.150 puestos de trabajo y un empleo indirecto de otros 3.250. La pérdida financiera anual que se ha conseguido evitar asciende a 43,72 Meuros.

Con respecto a los frutos secos, España ha conseguido construir un régimen permanente de ayuda donde sólo había unos planes de mejora, la mayoría ya caducados y sin posibilidad de prorrogarlos nuevamente. Nosotros habíamos previsto que 241,5 €/ha., que es la ayuda a los planes de mejora, era el nivel de apoyo que había que conservar y no cedimos hasta que lo conseguimos. La utilización flexible que se nos da ahora, además de nuestra superficie nacional garantizada, también nos beneficia. La ayuda global para el sector de frutos secos español está asegurada y será de 137,2 Meuros anuales.

Por último, quisiera referirme al sector lácteo, que es el sector que se enfrentaba a una reforma más profunda, y que podríamos calificar de doble, pues todavía quedaban aspectos ya pactados en el marco de la *Agenda 2000* sin poner en marcha y que han vuelto a ser discutidos ahora. Nuestra primera preocupación era mantener el régimen de cuotas, régimen que se prorroga por otros 6 años mas allá de lo acordado en Berlín, esto es hasta la campaña 2014/15. Nos opusimos a un descenso de precios mayor de lo acordado en Berlín y se ha conseguido parcialmente: en leche desnatada en polvo sí, pues los precios sólo se reducirán en un 15 por 100, que es lo que estaba acordado en la *Agenda 2000*. En mantequilla no, aunque en esta última el 35 por 100 de descenso de precios inicialmente propuesto se ha quedado en un 25 por 100, 10 por 100 más que lo acordado en la *Agenda 2000*, lo que se considera positivo para el sector.

Sin embargo, sí estuvimos de acuerdo con una serie de medidas adoptadas: la reducción asimétrica de precios, el adelanto de la *Agenda 2000* y el endurecimiento de la intervención de mantequilla, medidas a las que el sector puede enfrentarse, creemos que sin problemas. Valoramos además muy positivamente el incremento en el nivel de compensación paralelo al descenso de precios con respecto al acordado en la *Agenda 2000*, que va a mejorar el nivel de ingresos de nuestras explotaciones lácteas. También, el retraso del desacoplamiento de la prima láctea, que no está previsto que entre en vigor hasta el año 2008, es decir, hasta que la reforma esté plenamente instaurada, se considera un acierto en relación a la opción inicial de aplicación inmediata de la Comisión.

En el apartado del desarrollo rural, esta reforma preveía ya desde el principio una serie de medidas y, lo que es más importante, un incremento de la dotación financiera, para este segundo pilar de la PAC, lo que va a reforzar su papel como dinamizador y soporte de la actividad en el medio rural. Además, se han incorporado importantes mejoras, reforzando las medidas a favor de los jóvenes agricultores, prioridad de la delegación española. Concretamente, se refuerzan las actuaciones de la PAC para facilitar la instalación de jóvenes agricultores, aumentando los porcentajes de inversión subvencionables en cinco puntos porcentuales sobre los actuales cuando realicen las inversiones correspondientes en sus explotaciones. Se introduce la posibilidad de conceder una ayuda de hasta 30.000 euros para la instalación y 30.000 euros para bonificación de intereses a los jóvenes agricultores que, al mismo tiempo que se instalen, utilicen los servicios de asesoramiento durante un periodo de tres años. Hasta ahora, el máximo de ayuda era de 25.000 euros en ambos casos.

Además, ahora se contempla la figura de indemnización compensatoria para las explotaciones cuyos territorios queden incluidos en zonas de Red Natura 2000, que abarca una superficie de 12 millones de hectáreas, eliminando, a petición española, la limitación inicial de que la superficie objeto de indemnización por limitaciones medioambientales tuviera que alcanzar, como máximo, el 10 por 100 de la superficie nacional.

También se prevén ayudas para que los agricultores cumplan con las normas comunitarias en materia de salubridad de alimentos, sanidad vegetal y bienestar de los animales, incluyendo estas últimas en el capítulo de medidas agroambientales. Este capítulo ve incrementado el apoyo comunitario, que pasa del 75 por 100 al 85 por 100 y del 50 por 100 al 60 por 100 en zonas de objetivo 1 y de fuera de objetivo 1 respectivamente, lo que fomenta las prácticas respetuosas desde el punto de vista medioambiental. Asimismo, habrá ayudas para los agricultores que participen voluntariamente en programas de calidad alimentaria, a las industrias agroalimen-

tarias para el cumplimiento de las normas comunitarias y, atendiendo la petición de España, se mantienen las ayudas a la promoción genérica de productos que atraviesen situaciones de exceso de producción o de crisis de consumo, tales como frutas y hortalizas, carne, leche, vino, aceite de oliva y flores. Otras ayudas incluidas en la reforma se refieren a las destinadas al funcionamiento de los grupos de acción local en los programas *Leader* y *Proder* y las subvenciones para valorizar los montes públicos.

Como conclusión, podemos afirmar que el acuerdo final permite preservar los principios esenciales de la PAC, el presupuesto que recibirá España aumenta a través del desarrollo rural, se ha evitado la reducción de precios en cereales, se mantienen las cuotas lácteas, se reconoce la especifidad de las Islas Canarias y ha mejorado el acceso de los jóvenes a la actividad agraria. Los ciudadanos en general también sabrán apreciar el fomento de la calidad alimentaria, el bienestar animal, medidas que se refuerzan en el marco del desarrollo rural, así como el mejor cumplimiento de las normas medio ambientales y de seguridad alimentaria, sin olvidar que la posición de la Unión Europea sale reforzada ante las próximas negociaciones de la OMC en Cancún.

COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

ALCAIDE INCHAUSTI, Julio. Nació en Cádiz en el año 1921. Es Intendente Mercantil y Estadístico Sindical. Ha sido director general de Planificación en el Ministerio de Economía y director de Estudios de Coyuntura en el Banco de Bilbao. Actualmente es director del Departamento de Estadística Regional y Coyuntura de la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social. Premio de Economía Rey Jaime I en 1991.

ARIAS CAÑETE, Miguel. Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación. Nació en Madrid en 1950. Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (1971). Abogado en ejercicio en los colegios de Jerez de la Frontera y Ceuta. En 1974 obtuvo la plaza de abogado del Estado y ejerció la actividad docente como profesor de la Facultad de Derecho de Jerez de la Frontera (Cádiz) de 1978 a 1982. Entre 1981 y 1984 fue profesor de Derecho Comunitario Europeo en los cursos organizados por la Dirección General de lo Contencioso del Estado y por la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas. Miembro del Partido Popular desde 1981, formó parte del Comité Ejecutivo Nacional de Alianza Popular de 1982 a 1990. Entre 1982 y 1986 ocupó un escaño en el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En 1982 fue elegido senador, presidiendo la Comisión de Presupuestos de la Cámara Alta. En 1994 obtuvo una concejalía en el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, cargo que renovó en las elecciones municipales de 1999. Asimismo, en 1982 fue elegido eurodiputado dentro del Grupo Popular Europeo y ocupó su escaño hasta el mes de junio de 1999. Entre 1994 y 1996 fue presidente de la Comisión de Pesca del Parlamento Europeo, y desde 1996 hasta el final de la legislatura europea, presidente de la Comisión de Política Regional de esta misma Cámara. Desde las últimas elecciones generales es senador por Cádiz. Nombrado ministro de Agricultura en mayo de 2000.

CRUZ ROCHE, Ignacio. Catedrático de Comercialización e Investigación de Mercados en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid. En la actualidad es director del Departamento de Investigación Comercial. Es autor de varios libros y numerosos artículos sobre temas de protección social, comercialización y economía de la empresa en revistas especializadas, habiendo pronunciado conferencias en universidades españolas y extranjeras.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, José María. Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Politécnica de Valencia. Ha sido investigador visitante del Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias (IFPRI, Washington) y colaborador de organizaciones como la Comunidad Andina, FAO, OCDE, CIHEAM, Oxfam y diversas instituciones de la UE. Ha publicado más de un centenar de trabajos relacionados con el análisis y la evaluación de las políticas agrícolas en Europa Occidental y en los países en desarrollo.

GARCÍA GRANDE, María Josefa. Profesora titular de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Valladolid. Ha trabajado principalmente en temas relacionados con el sector agrario y la industria agroalimentaria. Es autora de varios libros y ha publicado diversos artículos, entre otras, en las revistas PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, *Revista Española de Economía Agraria, Economistas* y *Economía Industrial*.

GARCÍA SANZ, Benjamín. Doctor en Sociología y licenciado en Ciencias Políticas. Es profesor titular de Sociología Rural. Se ha especializado en temas de Sociología Rural y envejecimiento, sobre los que ha publicado una docena de libros y unos cien artículos y capítulos de libro. Ha sido director del Departamento de Ecología Humana y Población y ha colaborado en la elaboración del *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural* como investigador, como ponente y como redactor.

GARRIDO COLMENERO, Alberto. Doctor Ingeniero Agrónomo, *Master of Science* en Economía Agraria, actualmente profesor titular en el Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias, Universidad Politécnica de Madrid. Autor de más de cuarenta artículos, capítulos de libros y monografías, la mayoría de los cuales en economía del agua y de los recursos naturales. Ha sido consultor para la OCDE, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el MAPA, el Ministerio de Medio Ambiente, la FAO y algunos gobiernos autonómicos.

GARZA GIL, Mª Dolores. Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad de Vigo. En la actualidad es profesora titular del Departamento de Economía Aplicada de la misma Universidad. Su principal línea de investigación es la economía de los recursos naturales.

GONZÁLEZ LAXE, Fernando. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Santiago, es catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de A Coruña. Ha sido director general de Ordenación Pesquera y miembro del equipo negociador del Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Europea. Ha centrado sus investigaciones en el campo de la economía pesquera y las políticas de ordenación y gestión de recursos, temas sobre los que ha publicado varios libros y artículos. En la actualidad, es director del Instituto Universitario de Estudios Marítimos. Fue Presidente de la Xunta de Galicia

JORDANA BUTTICAZ, Jorge. Nació en Zaragoza en 1943. Tiene los estudios de: ingeniero agrónomo y licenciado en Ciencias Económicas, y en Filosofía y Letras. Ha sido funcionario por oposición, perteneciente al Cuerpo Especial de Ingenieros Agrónomos del Ministerio de Agricultura. En 1977, desempeñaba el cargo de asesor económico del ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación cuando abandonó la Administración para organizar la Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas, ocupando desde entonces la Secretaría General de la misma. En representación de la industria alimentaria, ocupa numerosas vocalías en consejos, juntas y comisiones de entidades públicas y privadas, como el Observatorio de la Distribución Comercial, el Consejo Asesor de Promoción e Inversiones Extranjeras, Consejo de Administración del ICEX, Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), Centro Técnico Nacional de Conservas Vegetales, CECOPESCA, Instituto Nacional de Investigaciones Agroalimentarias, IRTA (Instituto Catalán de Ciencia y Tecnología), Instituto Internacional San Telmo, Vicepresidencia de la Feria Alimentaria, etc. En su actividad profesional destacan numerosas iniciativas como la

creación de la Licenciatura Universitaria en Ciencia y Tecnología de los Alimentos y la Diplomatura en Nutrición, la creación de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, los centros tecnológicos sectoriales de ámbito nacional y la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. Publica habitualmente estudios y análisis sobre política agraria y agroalimentaria en revistas especializadas, siendo miembro de los comités asesores de diversas publicaciones. Está en posesión de la encomienda de número de la Orden del Mérito Civil, la Gran Cruz de la Orden Civil del Mérito Agrícola y la Ordre Nationale du Merite de la República Francesa.

LAMO DE ESPINOSA, Jaime. Catedrático de Economía Agraria de la Universidad Politécnica de Madrid. Es también catedrático «Jean Monnet» por la Unión Europea. Ha sido ministro de Agricultura (1978-1982) y presidente de la XX Conferencia Mundial de la FAO. Es miembro de la Academia de Agricultura de Francia y Premio Rey Jaime I de Economía en 1999.

LÓPEZ IGLESIAS, Edelmiro. Nació en Bilbao en 1960. Doctor en Ciencias Económicas, profesor titular en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Santiago de Compostela, desde 1999 es director del Instituto de Estudios e Desenvolvemento de Galicia (IDEGA). Ha realizado estancias en diversas universidades y centros de investigación extranjeros, entre ellos el CIRAD y el INRA en Montpellier y la Universidad de Guadalajara (Méjico). Autor de varios libros y numerosos artículos en revistas especializadas y publicaciones colectivas, su investigación se ha venido centrando en los campos de la economía agraria y el desarrollo regional. En 1995 recibió el segundo accésit del Premio Nacional de Publicaciones Agrarias, Pesqueras y Alimentarias del MAPA. Miembro de la Junta Directiva de la Asociación Española de Economía Agraria. Recientemente ha formado parte del equipo redactor del *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural.*

MARTÍNEZ VALDERRAMA, Jaime. Ingeniero Agrónomo por la UPM. Ha formado parte de proyectos dedicados al estudio de la desertificación en España y ha colaborado con ASP en un estudio del uso del agua en el Mediterráneo. Actualmente realiza su tesis doctoral sobre temas relacionados con la desertificación y la dinámica de sistemas.

MOYANO ESTRADA, Eduardo. Profesor de investigación del Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA), del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Sus trabajos versan sobre acción colectiva y articulación de intereses en la agricultura y el mundo rural, habiendo publicado libros y artículos en revistas españolas y extranjeras y dirigido varias investigaciones en la UE, Latinoamérica (Argentina, Brasil y México) y Marruecos sobre estos temas. Ha recibido varias distinciones académicas, entre las que destaca la obtención del Premio Arco Iris (1996) al mejor estudio sobre cooperativismo (1996) y la concesión de la Orden del Mérito Agrícola de la República Francesa (2001) por sus trabajos sobre sindicalismo agrario en Europa.

REBOLLO ARÉVALO, Alfonso. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Es profesor titular de Comercialización e Investigación de Mercados en la Universidad Autónoma de Madrid. Ha publicado varios libros y numerosos artículos en revistas especializadas sobre distribución comercial, hábitos de consumo y demanda de servicios a empresas y consumidores.

SILVA RODRIGUEZ, José Manuel. Chantada (Lugo) 1949. Es ingeniero agrónomo por la Universidad Politécnica de Madrid. Hasta su ingreso en el cuerpo de inspectores del SOIVRE del Ministerio de Economía y Comercio en 1979, ejerce su actividad en la Escuela de Ingenieros Agrónomos de Madrid con el profesor Galvez Morros, así como en el sector privado en actividades relacionadas con la exportación y con la alimentación animal. Entre los años 1979 y 1986, participa en las negociaciones de adhesión de España a la Unión Europea tanto desde el Ministerio de Economía en el equipo del hoy comisario Pedro Solbes, como en la Secretaría de Estado, con cuyo titular, Manuel Marín, parte a Bruselas en 1986 para formar parte de su Gabinete. Desde 1987, trabaja en la Dirección General de Agricultura, siempre en estrecha colaboración con el entonces director general Guy Legras, ocupando sucesivamente las Divisiones de Frutas y Hortalizas Transformadas, Tabaco y Vino. Posteriormente, la Dirección de Productos Vegetales y a continuación la Dirección General Adjunta de Desarrollo Rural. Finalmente, es propuesto por el comisario Fischler para ocupar la dirección general de Agricultura, siendo nombrado por la Comisión el 8 de diciembre de 1999.

SUMPSI, José María. Catedrático del Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias de la Universidad Politécnica de Madrid. Ha sido presidente del Instituto Andaluz de Reforma Agraria (1983-1986), director de la *Revista Española de Economía Agraria* (1994-1998) y presidente de la Asociación Española de Economía Agraria (1999-2001). Dentro del campo de la economía agraria, ha trabajado y publicado en temas de reforma de las estructuras agrarias y mercado de la tierra, política agraria, política de desarrollo rural y economía y gestión del agua en el regadío. Ha participado en diversos foros y grupos de expertos nacionales e internacionales sobre la reforma de la política agrícola común (PAC). Coordinador del capítulo de estructuras agrarias del *Libro Blanco sobre la Agricultura y el Desarrollo Rural* del MAPA. Actualmente trabaja como experto principal en Desarrollo Rural en el BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

VARELA LAFUENTE, Manuel. Doctor en Ciencias Económicas. Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Vigo. Su principal línea de investigación es la economía de los recursos naturales, en especial la economía pesquera.

VEGA CRESPO, Josefa. Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Valladolid. Ha trabajado fundamentalmente en temas relacionados con la economía de Castilla y León, y ha colaborado en diversos trabajos y proyectos sobre el sector agrario español. Actualmente, es profesora asociada del Departamento de Historia e Instituciones Económicas y Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid.

YAGÜE GUILLÉN, Mª Jesús. Nació en Zaragoza en 1958. Licenciada y doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Zaragoza. En la actualidad es catedrática del área de Comercialización e Investigación de Mercados en la Universidad Autónoma de Madrid. Es autora de diversos artículos en revistas científicas en el campo de los modelos de competencia en precios.

CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

BANCAJA (Caja de Ahorros de Valencia, Castellón y Alicante). Castellón.
BBK (Bilbao Bizkaia Kutxa). Bilbao.
CAI (Caja de Ahorros de la Inmaculada de Aragón). Zaragoza.
CAIXA CATALUNYA (Caixa d'Estalvis de Catalunya). Barcelona.
CAIXA GALICIA (Caja de Ahorros de Galicia). La Coruña.
CAIXA DE GIRONA (Caixa d'Estalvis de Girona). Gerona.
CAIXA LAIETANA (Caixa d'Estalvis Laietana). Mataró (Barcelona).
CAIXA DE MANLLEU (Caixa d'Estalvis Comarcal de Manlleu). Manlleu (Barcelona).
CAIXA MANRESA (Caixa d'Estalvis de Manresa). Manresa (Barcelona).
CAIXA PENEDÈS (Caixa d'Estalvis del Penedès). Villafranca del Penedès (Barcelona).
CAIXA DE SABADELL (Caixa d'Estalvis de Sabadell). Sabadell (Barcelona).
CAIXA TARRAGONA (Caixa d'Estalvis de Tarragona). Tarragona.
CAIXA DE TERRASSA (Caixa d'Estalvis de Terrassa). Terrasa (Barcelona).
CAIXANOVA (Caixa de Aforros de Vigo, Ourense e Pontevedra). Vigo (Pontevedra).
CAJASTUR (Caja de Ahorros de Asturias). Oviedo.
CAJA DE ÁVILA (Caja de Ahorros de Ávila). Ávila.
CAJA DE BADAJOZ (M.P. y Caja General de Ahorros de Badajoz). Badajoz.
CAJA DE BURGOS (Caja de Ahorros Municipal de Burgos). Burgos.
CAJA CANARIAS (Caja General de Ahorros de Canarias). Santa Cruz de Tenerife.
CAJA CANTABRIA (Caja de Ahorros de Santander y Cantabria). Santander.
CCM-CAJA CASTILLA LA MANCHA. (Caja de Ahorros de Castilla La Mancha). Cuenca.
CAJA CÍRCULO DE BURGOS (Caja de Ahorros y M. P. del Círculo Católico de Obreros de Burgos). Burgos.
CAJA DUERO (Caja de Ahorros de Salamanca y Soria). Salamanca.
CAJA ESPAÑA (Caja España de Inversiones, C.A. y M.P.). León.
CAJA DE EXTREMADURA (Caja de Ahorros y M.P. de Extremadura). Cáceres.
CAJA DE GUADALAJARA (Caja de Ahorro Provincial de Guadalajara). Guadalajara.
CAJA DE JAÉN (Caja Provincial de Ahorros de Jaén). Jaén.
CAJA MADRID (Caja de Ahorros y M. P. de Madrid). Madrid.
CAM (Caja de Ahorros del Mediterráneo). Alicante.
CAJA MURCIA (Caja de Ahorrros de Murcia). Murcia.
CAJA NAVARRA (Caja de Ahorrros y M.P. de Navarra). Pamplona.
CAIXA ONTINYENT (Caja de Ahorros y M.P. de Ontinyent). Ontinyent (Valencia).
CAJA RIOJA (Caja de Ahorros de La Rioja). Logroño.
CAJA SAN FERNANDO (Caja de Ahorros de San Fernando de Sevilla y Jerez). Sevilla.
CAJA SEGOVIA (Caja de Ahorros y M.P. de Segovia). Segovia.
CAJA SUR (Caja de Ahorros y M.P. de Córdoba). Córdoba.
COLONYA CAIXA POLLENÇA (Caja de Ahorros de Pollença). Pollença (Islas Baleares).
EL MONTE (M.P. y Caja de Ahorros de Huelva y Sevilla). Sevilla.
IBERCAJA (Caja de Ahorros y M.P. de Zaragoza, Aragón y La Rioja). Zaragoza.
LA CAIXA (Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona). Barcelona.
LA CAJA DE CANARIAS (Caja Insular de Ahorros de Canarias). Las Palmas de Gran Canaria.
LA GENERAL (Caja General de Ahorros de Granada). Granada.
KUTXA (Caja de Ahorros y M.P. de Gipúzkoa y San Sebastián). San Sebastián.
SA NOSTRA (Caja de Ahorros y M.P. de las Baleares). Palma de Mallorca.
UNICAJA (M.P. y Caja de Ahorros de Ronda, Cádiz, Almería, Málaga y Antequera). Málaga.
VITAL KUTXA (Caja de Ahorros de Vitoria y Álava). Vitoria.

PUBLICACIONES DE LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

Últimos números publicados:

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

N.º 94. Mercados financieros y globalización

N.º 95. Sector público y eficiencia

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

N.º 76. El Fondo de Garantía de Inversiones

N.º 77. Las Cajas de Ahorros en el Mundo - Savings Banks in the World

ECONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

N.º 19. El Valle Medio del Ebro

CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

N.º 173. Desaceleración económica 2002: Perspectiva regional

N.º 174. Coyuntura en compás de espera

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

— *Los impuestos y las decisiones de ahorro e inversión de las familias,* de José Manuel González-Páramo y Nuria Badenes Plá

— *Series de indicadores de convergencia real para España, el resto de países de la UE y EE.UU.,* de Carmela Martín y Francisco J. Velázquez

— *Tres análisis sobre Cajas de Ahorros y sistema financiero,* de E.P.M. Gardener y otros

— *El balance nacional de la economía española. 1984-2000,* de José Manuel Naredo y Óscar Carpintero

EN INTERNET: http://www.funcas.ceca.es/

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
Juan Hurtado de Mendoza, 19. 28036 Madrid. Tfno. 91 350 44 00
suscrip@funcas.ceca.es

AÑO 2003

Deseo suscribirme a:

	Euros
☐ *Papeles de Economía Española*	53,00
Números sueltos	17,00
☐ *Perspectivas del Sistema Financiero*	46,00
Números sueltos	17,00
☐ *Cuadernos de Información Económica*	64,00
Números sueltos	13,00
☐ *Los impuestos y las decisiones de ahorro e inversión de las familias* (un ejemplar)	10,22
☐ *Series de indicadores de convergencia real para España, el resto de países de la UE y EE.UU.* (un ejemplar)	10,22
☐ *Tres análisis sobre Cajas de Ahorros y sistema financiero* (un ejemplar)	12,62
☐ *El balance nacional de la economía española* (un ejemplar)	13,00
Economía y Economistas Españoles ☐ 8 tomos	198,57

(más gastos de envío)

El pago lo efectuaré:

☐ Contra reembolso del primer envío ☐ Giro postal Núm. ..... ☐ Cheque bancario

Nombre o razón social.....

Profesión, Actividad o Departamento.....

Domicilio..... Teléfono .....

Ciudad .....C.P. .....Provincia o país .....

Fecha .....

☐ Domiciliación bancaria

Muy Sres. míos: Ruego carguen hasta nuevo aviso los recibos que les presentará LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS a mi nombre en la siguiente Cuenta Corriente o Libreta de Ahorros:

Firma o sello,

Entidad	Oficina	DC	Núm. de Cuenta

Para mayor rapidez envíe su pedido por FAX.: 91 350 80 40

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Últimos números publicados

2001

N.º 164 *La evolución de las políticas de gasto de las Administraciones Públicas en los años 90*
Alfonso Utrilla de la Hoz y
Carmen Pérez Esparrells

N.º 165 *Bank cost efficiency and output specification*
Emili Tortosa-Ausina

N.º 166 *Recent trends in Spanish income distribution: A robust picture of falling income inequality*
Josep Oliver-Alonso, Xavier Ramos y
José Luis Raymond-Bara

N.º 167 *Efectos redistributivos y sobre el bienestar social del tratamiento de las cargas familiares en el nuevo IRPF*
Nuria Badenes Plá, Julio López Laborda y
Jorge Onrubia Fernández

N.º 168 *The Effects of Bank Debt on Financial Structure of Small and Medium Firms in some European Countries*
Mónica Melle-Hernández

N.º 169 *La política de cohesión de la UE ampliada: La perspectiva de España*
Ismael Sanz Labrador

2002

N.º 170 *Riesgo de liquidez de mercado*
Mariano González Sánchez

N.º 171 *Los costes de administración para el afiliado en los sistemas de pensiones basados en cuentas de capitalización individual: medida y comparación internacional*
José Enrique Devesa Carpio, Rosa Rodríguez Barrera y Carlos Vidal Meliá

N.º 172 *La encuesta continua de presupuestos familiares (1985-1996): descripción, representatividad y propuestas de metodología para la explotación de la información de los ingresos y el gasto*
Llorenç Pou y Joaquín Alegre

N.º 173 *Modelos paramétricos y no paramétricos en problemas de concesión de tarjetas de crédito*
María Bonilla, Ignacio Olmeda y Rosa Puertas

N.º 174 *Mercado Único, comercio intra-industrial y costes de ajuste en las manufacturas españolas*
José Vicente Blanes Cristóbal

2003

N.º 175 *La Administración Tributaria en España, un análisis de la gestión a través de los ingresos y de los gastos*
Juan de Dios Jiménez Aguilera y
Pedro Enrique Barrilao González

N.º 176 *The Falling Share of Cash Payments in Spain*
Santiago Carbó Valverde, David B. Humphrey y Rafael López del Paso